Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

A Northern Political and Economic Framework

Canada

88-05304/

A Northern Political and Economic Framework

Constitutional Development and Strategic Planning Branch

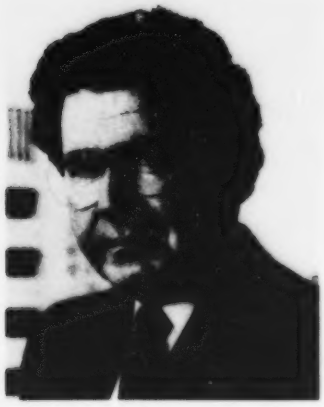
Indian Affairs and Northern Development

June 1988

Published under the authority of the Hon. Bill McKnight, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1988.

QS-8411-000-BB-A1
Catalogue No. R72-203/1988
ISBN 0-662-55967-3

©Minister of Supply and Services Canada



A Message From the Minister

In June 1987, the Government of Canada confirmed its commitment to the political evolution of Yukon and the Northwest Territories by approving a political and economic framework for the North.

This important initiative has as its fundamental goal the strengthening of political and economic institutions in Yukon and the Northwest Territories within the Canadian federation.

There are four objectives, central to the initiative, which guide all our efforts in the North. We are transferring to the territories province-like responsibilities which we still hold. We are negotiating the settlement of all outstanding native land claims. We are assisting the territories in strengthening their economies. We are reinforcing Canadian sovereignty over our Arctic lands and waters.

Our mandate is clear. We are committed to the fair and equitable treatment of all Canadians. We will not deviate from our course. Our progress to date is something of which Northerners, Natives, governments - all Canadians - can be happy and proud.

Bill McKnight

The Honourable Bill McKnight

Table of Contents

Introduction 5

Background 5

Evolution of Northern Governments 6

Confirming Responsible Government 7

Joining the Political Mainstream 7

- Transfer of Provincial-Type Powers 7
- Settlement of Comprehensive Land Claims 9
- Division of the Northwest Territories 9

Economic Change 11

Economic Prospects 11

- Demographic Pressures 11
- Declining Major Resource Activity 12
- Government Expenditures 12
- Renewable Resources and Tourism 13
- Government Resources 14

The North - A National Interest 14

Introduction

The Government of Canada confirmed its commitment to the political evolution of the North by approving a political and economic framework which has as a fundamental goal strengthening political and economic institutions in Yukon and the Northwest Territories within the Canadian federation. The essential elements of this political and economic framework are:

- to transfer all remaining provincial-type programs to the territorial governments, including responsibiiity for managing the North's natural resources;
- to pursue the early settlement of land claims;
- to ensure that there is a full debate in the Northwest Territories on the political, economic and fiscal implications of division should a northern consensus on a boundary emerge;
- to develop sound and stable economies in the North by working with territorial governments to encourage economic diversification, with special emphasis on renewable resource development and tourism;
- to encourage the generation of wealth in the North and in Canada as a whole by improving the business climate for investors and entrepreneurs through joint federal-territorial implementation of the Northern Mineral Policy and the development of a Northern Oil and Gas Accord; and
- to examine the role and activities of the federal government in the North as they relate to the northern dimension of Canadian foreign policy and the strengthening of Canadian-Arctic sovereignty.

This approach is a significant and historic step in the evolution of territorial governments. It responds to the aspirations of northerners for political and economic self-determination and is based on a fundamental democratic principle of Canadian federalism - the right of Canadians to have a say in and benefit from those decisions which directly affect them. The transfer of responsibility for managing the North's natural resources to governments directly elected by northerners is the primary means to encourage accountable and responsible decision making and the development of effective political institutions in the North. It will also bring the North more clearly into the Canadian political mainstream.

The federal government cannot, nor should it, unilaterally dictate how northern governments evolve. But it can assist this important process by providing a stable and supportive policy framework so that northern governments evolve in a way and at a rate that ensures political stability and sustainable economic growth. During this period of transition, the federal government can encourage the momentum for evolutionary change by supporting northerners as they establish increasingly effective and responsible political institutions.

The next few years will be particularly important for the North -- forging new political frontiers is neither a simple nor an expeditious process. It is also not a federal process. It is for northerners to decide. Northerners must work out their own political and economic destiny. They must do so out of their own perceptions of what is valid and by increasingly using their own political and economic institutions. The federal government's role is to assist in realizing those solutions that northerners themselves identify.

Background

Early within its mandate, the federal government recognized the need to develop a new political and economic policy for the North. The objective was to provide an overall context within which government could assess and respond to an increasing number of territorial and native proposals on a broad range of issues, including political and economic development, land claims and the transfer of provincial-type programs and responsibilities. The policy was to reflect the significant economic and political changes that have occurred since the last federal policy statement in 1972 and to address the increasing fiscal pressures in the North during a period of fiscal restraint. A coherent domestic northern policy was also considered an important element of Canadian foreign policy and Arctic Sovereignty.

The Government of Canada will always have a special stake in the North because of its geostrategic importance, its aboriginal people, its unique environment and the important contribution the North may make in the future to national energy security. This stake, first clearly articulated by former Prime Minister Diefenbaker and reaffirmed by successive governments, is expressed in DIAND's exceptionally broad statutory base. In many respects, the Department has the power to act as a provincial government in the North. But important changes in the expression of the federal role are taking place as political and economic changes restructure northern society.

The North is undergoing a rapid political, social and economic transformation. In just over 20 years, northern governments have assumed most provincial-type responsibilities; native organizations have undertaken negotiation of four comprehensive claims, one of which reached final agreement in 1984. Moreover, residents of the Northwest Territories have embarked on a process which may see the division of the NWT into two separate territories with new political institutions which would reflect ethnic and geographic differences between the east and the west. The role of native people has also changed substantially since the early 1970s. Native organizations have become representative groups with a wide range of political, social, environmental and economic concerns that go well beyond claims. Their role in the constitutional process is one indication that they have become major players on the national scene. They are also playing a major role in the political evolution of the North.

This transformation has brought about new expectations. But it has also brought together the northern community with its diverse cultures, values and aspirations to address a broad range of complex and fundamental political, social, economic and environmental issues. These issues ultimately turn on the question of the future of the North.

The North is undergoing a period of discussion and debate about its political, economic and social evolution. Important, long-term decisions will be made during the next few years that will determine how northerners govern and are governed, how they will make their livelihoods and how majorities treat minorities. The realization that these decisions will define the North, its people and their place in Canadian confederation long into the future has given northern politics a unity and intensity that have rarely been equalled in Canada.

There are three interrelated issues that form the heart of northern politics - aboriginal rights, political evolution and the economy. These issues reflect the different and sometimes divergent perceptions and expectations that exist in northern society and involve unresolved debates about the future of the North. But northerners do agree on one important and fundamental issue - the right to political and economic self-determination - the right to control decisions which directly affect their lives.

Northerners want to join the Canadian political mainstream. They want greater control over land and resources and over Programs which, in all other regions of Canada, are the responsibility of the provinces. Northerners also expect to shape their own political and economic future and to be the architects of their own constitutions in ways that reflect the unique challenges of the North. In a real sense, the north is the "unfinished business" of Canadian nation building.

Evolution of Northern Governments

Government in the North began shortly after confederation. On July 15, 1870, Britain transferred all of Rupert's Land and the North-western Territory to Canada. These two huge areas of North America included Yukon and the NWT as we know them today, all three prairie provinces and parts of Ontario and Quebec.Ten years later, Britain also transferred the Arctic Islands to Canada. The government agency for this vast area was the North West Mounted Police.

The Yukon

In 1898, at the peak of its gold rush, the Yukon district of the North-West Territories became a separate territory. To help preserve order, Parliament passed the Yukon Act which established a territorial government. The government consisted of a commissioner and a federally appointed council of six. By 1905, the council had increased to 10 members, five elected and five appointed. By 1910, all 10 members were elected. However, when the gold rush waned, people began to move out. The territorial government then discovered that its political development was far ahead of what was required, and its council was reduced to a three-person elected body. Only after the Alaska Highway construction of 1942 and Yukon's post-war resource development, was the council to increase again in size. In 1951, it grew to five members, and in 1960 to seven.

In 1979, the Yukon Territorial Council election was conducted for the first time under a system of political parties. During 1980, the executive committee was replaced by an executive council (Cabinet) selected by the elected government leader. As well, the federally appointed commissioner withdrew from day-to-day operations of government on instruction of the minister of Indian Affairs and Northern Development. Today the legislative assembly, as the territorial council is now called, consists of 16 elected members. It has an executive which sets policy, and each member of the executive has ministerial responsibilities for one or more government departments. Today, the political system in Yukon operates in much the same way as the provinces.

The Northwest Territories

By 1905, the Northwest Territories had been greatly reduced in size. The Yukon district had become a separate territory and all three prairie provinces had come into being. The territory was governed by a commissioner and an appointed council of up to four members, all based in Ottawa. It was not until 1921, with the discovery of oil at Norman Wells, that a legislative council for the territory was appointed and the present territorial government really had its beginning. So remote was it and so great the distances, however, that many northerners were not even aware of this change. World War II, with new roads and military installations, brought the North rapid changes in government. In 1951 Territorial Council membership was expanded to eight, three of whom were elected. By 1966, the council had increased to 12, with seven elected members and five appointees.

A major change came in 1967 when the seat of territorial government moved from Ottawa to Yellowknife. In 1975, the territorial council became a fully elected body of 15 persons, the majority of whom were Inuit, Indians and Métis. Today, the legislative assembly has grown to 24 elected members. Although the legal status of the commissioner has not changed in the period, this de facto role has diminished considerably, and most of his powers have been effectively delegated to the executive council. A symbolic demonstration of this transition took place in February 1986 when the commissioner, under instruction from the minister of Indian Affairs and Northern Development, relinquished the chairmanship of the executive council to the government leader, thereby removing himself from the day to day operations of the government.

In keeping with their rapid progression toward responsible government, the territorial governments were delivering most provincial-type programs by the early 1970s. They now have active roles in education, local government, property and civil rights, direct taxation, game resources and social and economic affairs. However, the federal government still has responsibility for prosecutions of criminal offences, health (status Indian and Inuit), labour relations (private sector), airports, new road construction, inland fisheries and the power to amend territorial constitutions. The federal government also has responsibility for over 90 per cent of the territories' land and resources. The transfer of these provincial-type programs is a central element of the evolution of northern governments.

Significant changes have also taken place in the funding arrangements between the federal government and the territories. As a result, the federal government now has little, if any, direct control on how territorial monies are spent. Before 1985, the territorial governments received most of their funding from the federal government in the form of negotiated annual grants. These negotiations occasionally involved federal approval of territorial policies. In 1981, a federal-territorial task force recommended that an alternate funding mechanism be established. There was general agreement that the existing process was inconsistent with the growing level of political maturity in the territories.

In 1985/86, a new system of formula grants was introduced for a three-year trial period. The formula involves the indexing of territorial government base year expenditures by an escalator obtained from the growth rate of provincial and municipal expenditures. The amount reached is then offset by deducting revenues generated within the territories. The introduction of this mechanism permits the territorial govern-

ments to plan, budget and spend according to their own priorities without having to justify the expenditures to the federal government and with annual increases determined by the formula rather than through negotiations. The requirement to set priorities within given budgets has increased territorial responsibility and accountability and may eventually provide an incentive for territorial governments to raise their own taxes, where possible, based on their own priorities.

The cumulative effect of these changes is that the effective powers and responsibilities of the territorial governments have been enhanced to the point where they set their own priorities and allocate resources in accordance with the wishes of elected representatives. The influence of the commissioners and the minister of Indian Affairs and Northern Development in territorial affairs has declined correspondingly. A symbolic demonstration of this change is that territorial governments participate as independent entities, either fully or as observers, at federal/provincial meetings and first ministers conferences. However, most of these changes are based on administrative measures, ad hoc conventions or letters of instruction to the commissioners from the minister of Indian Affairs and Northern Development.

Although changes in the past 15 years have made the territorial governments operate very much like those of the provinces, neither the powers of the governments nor their methods of operation have a constitutional base. The powers of the two territories are set out in two federal statutes: the Yukon Act and the Northwest Territories Act. While those powers are very much like the powers of a province under section 92 of the Constitution Act of 1867, the Yukon Act and the Northwest Territories Act legally vest the powers of government in the commissioners. The acts say nothing of an executive council whose advice must be taken and suggests a comprehensive capacity for ministerial control. Instructions from the minister to the commissioners and nothing more enduring set out the system of administering the powers of the territorial governments. Furthermore, all territorial legislation is automatically subject to federal legislation and the powers of reservation and disallowance. While it has been suggested the territories already have responsible government by virtue of customary usage and convention, the fact remains that the federal government is ultimately responsible in law for the action of the territorial executive. More specifically, while the powers of direction and disallowance have not been imposed, these are nevertheless robust prerogatives which could be exercised by the minister and the governor-in-council at any time.

However, the greatest difference between the provinces and the territories is the ownership of Crown lands and the administration and control over natural resources. In all provinces, Crown lands are the property of the province. Each province has jurisdiction over the resources within its territory. In the territories, these belong to, and are managed by, the federal government.

Confirming Responsible Government

Successive governments have confirmed the federal interest in the political evolution of the North. Under the Government Organization Act of 1966, the new Department of Indian Affairs and Northern Development was accorded responsibilities of a "provincial" character with respect to the development of resources in the NWT and in the Yukon, having in mind the probable development some day of one or more provinces there. The objective was to ensure northerners would not be separated from their resources and that social policy would not be separated from economic policy.

Northerners expect their governments to continue evolving towards full provincial status. Under the Meech Lake Accord, the establishment of new provinces would require a constitutional amendment approved by all existing provinces and the federal government. Consequently, the federal government can no longer unilaterally confer provincial status. But it can support and encourage the evolution of responsible government by transferring responsibility for the administration and management of the remaining provincial-type programs.

While provincial status may not be achieved in the short-term, there is an expectation that the Yukon Act and Northwest Territories Act will be amended at some time to confirm the completeness of responsible government in the North and the legal and constitutional security northerners are seeking short of provincehood. Furthermore, once claims have been settled, territorial governments may ultimately seek ownership of surface lands and resources, consistent with the 1930 Natural Resources Transfer Act. This would require constitutional amendments to create a new "Crown" for the benefit of northern governments.

Given the current political and land claims initiatives taking place in the NWT and Yukon, major proposals for constitutional change are unlikely over the next four to five years. It is conceivable, however, that proposals for the NWT and Yukon could form a comprehensive package which would bring the territories into a new and different relationship within the Canadian constitutional framework during the last decade of the century.

Joining the Political Mainstream

There are four important and interrelated issues that are central to successful political development in the North:

- the transfer of remaining provincial-type responsibilities to the territorial governments;
- the protection of aboriginal rights;
- the settlement of constitutional questions affecting the Northwest Territories; and
- the development of sustainable regional economies.

These issues reflect the different and sometimes divergent,perceptions and expectations that exist in northern society and involve unresolved debates about the future of the North and its strategic relevance to important and enduring national interests, including Arctic sovereignty.

Transfer of Provincial-type Powers

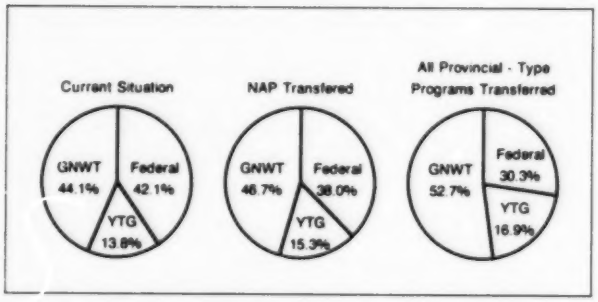
The territorial governments already have responsibility for managing most provincial-type programs. Both have demonstrated the political and administrative competence to manage these programs effectively. Northerners are now prepared to assume responsibility for the remaining provincial-

type programs, including management of the North's natural resources. Like people in all other regions of Canada, northerners expect their land and resources to be controlled by a government which is accountable primarily to people in the North.

For northerners, the transfer of responsibility for natural resources is at the heart of political evolution. It is also a clear indication that the federal government recognizes the political maturity of territorial governments and is committed to furthering the political evolution of the North within the Canadian federation.

Oil and gas is unquestionably the key transfer and a priority of the Government of the Northwest Territories. Although oil and gas development is currently in a lull, production from Amauligak in the 1990s will require quick responses from government on the conditions under which this prospect can be produced and transported to market. A northern accord which responds to the aspirations of territorial governments would provide the political stability necessary to develop northern oil and gas resources. It would also give northerners the tools for economic development, while at the same time it would encourage greater fiscal responsibility by letting northerners increasingly seek solutions, negotiate trade-offs and set their own priorities. In the longer term it could lead to greater economic independence and self-reliance. Negotiation of a northern oil and gas accord also would be consistent with the 1985 Frontier Energy Policy.

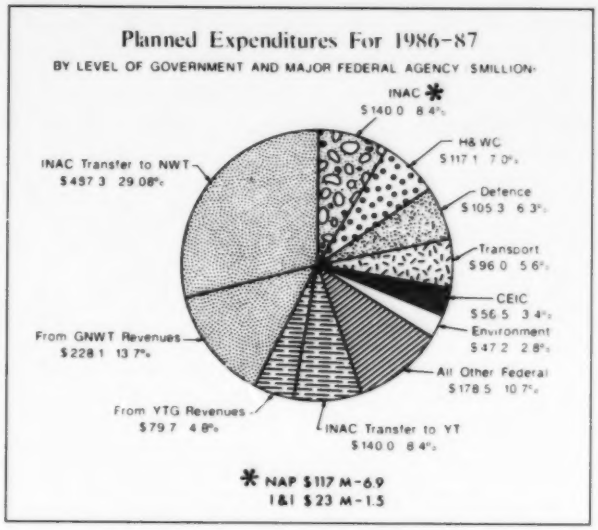
The effect of transferring provincial-type programs still administered by the federal government in terms of dollars and person-years is relatively minimal.



Within the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Northern Affairs Program is responsible for most of the North's natural resources. It administers and manages lands, forests, water, minerals, oil, gas and provincial-type environmental management functions. Northerners now want to assume responsibility for managing these resources. The transfer of both renewable and non-renewable programs will facilitate the development and implementation of an integrated management approach and could lead to a simplified and stream-lined regulatory regime.

The Northern Affairs Program also has federal-type responsibilities. Approximately 24 per cent of its budget and 23 per cent of its person-years are related to functions of the federal government which would continue to exist even if all provincial-type powers were transferred to the territorial governments. Ultimately, these resources will be transferred to appropriate federal departments once the Northern Program is fully dismantled.

In terms of government's overall expenditures in the North, it is worth noting that within DIAND, the Northern Affairs Program has a budget of approximately $117 million (excluding formula funding) and a person year allotment of approximately 668, including Canada Oil and Gas Lands Administration (COGLA). This represents only seven per cent of government's (including territorial governments) overall expenditures in the North.



Guidelines have been developed which will be used as a basis for discussion with territorial governments on the transfer of all remaining provincial-type programs, including those currently the responsibility of other federal departments. The guidelines ensure that programs will be transferred in an orderly and cost-effective manner and emphasize the transfer of existing A-base resources. Under the guidelines, each transfer requires both Treasury Board and Cabinet approval.

Successful transfer of remaining provincial-type programs is in large part dependent on the continued support of native people. The Yukon government is working with the Council of Yukon Indians (CYI) to ensure transfers continue at a pace with which both the territorial government and the CYI are comfortable and in a manner that ensures that aboriginal rights and interests are not prejudiced. The Northern Canada Power Commission (NCPC) has now been transferred, and discussions are currently underway on the transfer of forestry management, and mine safety.

In the NWT, the Déné-Métis are working with the GNWT to define their involvement in the transfer of these provincial-type programs. The GNWT has now assumed responsibility for forestry management and NCPC. The GNWT and the Déné-Métis are also working on a process to integrate the objectives of land claims and political development in the transfer of land and water management. However, the Inuit feel that no major additional program transfers should take place until the question of division is resolved.

Settlement of Comprehensive Land Claims

Settlement of comprehensive land claims remains a fundamental northern imperative and symbolizes most dramatically the diverse cultures, values and aspirations of northern society. Native people want to decide how their cultures will evolve and how they will exercise powers within the broader framework of public government.

Claims settlements are important for both native and non-native people alike. For native people, settlements will provide the land and resources necessary to maintain traditional activities and to participate in new economic ventures. It will also provide them with a voice in the management and development of the North's resources. For non-natives, settlements are important in paving the way for transfer of provincial-type responsibilities, in resolving the question of aboriginal title to federal lands and in creating a climate of certainty for business and industry over the legal and regulatory regimes in the territories.

There is an important linkage between claims and northern political development. Claims settlements will give claimant groups private ownership over specific lands and resources and will recognize particular aboriginal interests in relation to environmental concerns, particularly as those concerns relate to wildlife management and the use of water and land. Furthermore, given that settlements will have protected status in the constitution, territorial governments will have to accommodate those claims provisions that guarantee the participation of claimant groups in government institutions. The challenge facing northern governments is to develop institutions and structures of public administration which accommodate the rights and interests of native people. At the same time, they must be accountable to the legislative assembly and responsive to the needs and aspirations of all northern residents.

Over the past 14 years, negotiations have been ongoing on four comprehensive claims: the Council of Yukon Indians (CYI); the Déné/Métis (Mackenzie Valley); the Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE) located in the Beaufort Sea area; and, the Tungavik Federation of Nunavut (TFN) located in the central and eastern Arctic. A settlement was reached with COPE in 1984 and has now been largely implemented. The remaining claims are at different stages of negotiation. In Yukon, an agreement-in-principle was concluded with CYI in 1984, but ratification by all component bands was not secured. Some of the bands that accepted the agreement are prepared to finalize a settlement quickly, while others have concerns that it will take longer to resolve. In the Mackenzie Valley, intensive negotiations over the past several months with the Déné/Métis have resulted in an agreement on the components of an overall agreement-in-principle which is currently being reviewed by the Déné/Métis constituency. The TFN is also working towards an agreement-in-principle by spring 1989 but progress may be more difficult because of the Inuit's desire to move concurrently on political issues that fall outside the comprehensive claims policy. In all cases specific settlement proposals must be approved by the federal government, consistent with the recently approved comprehensive claims policy.

Division of the Northwest Territories

While Yukon has already achieved Cabinet responsible government, in the Northwest Territories the process of political development will take time as residents work to reach an agreement on major issues of constitutional change and the structures and powers of government, including the question of division.

The idea of dividing the Northwest Territories is not new. Historically, the Northwest Territories has been subdivided on several occasions to carve out new territories, to create new provinces and to make additions to existing provinces. The territory of Yukon (1898) and the provinces of Alberta and Saskatchewan (1905) were created from the NWT. As late as 1912, major additions were made to the provinces of Manitoba, Ontario and Quebec.

Since then, there have been various proposals to divide the NWT. In the 1960s, the federal government introduced a bill in the House of Commons to divide the NWT into an eastern and western territory, primarily for administrative reasons. It died on the order paper when the House was dissolved for the 1965 federal election. Most of the reasons put forward for division in the early 1960s are still relevant. In addition, the desire for an Inuit homeland in the Eastern Arctic has become a significant factor driving the division process.

In April 1982, a territory-wide plebiscite held by the legislative assembly demonstrated that, of the 51 per cent of eligible voters who cast votes, 56 per cent supported the idea of division. The legislative assembly subsequently established a Constitutional Alliance to reach a consensus on a boundary and to develop proposals for new territorial constitutions. Major native organizations and the legislative assembly are represented in the Alliance.

The federal government has considered the issue on several occasions in the past few years. In February 1985, the minister of DIAND affirmed the government's general commitment to division provided that a territorial consensus emerged on a boundary, the location of administrative centres and the distribution of powers among local, regional and territorial levels of government. To date, the Alliance has been funded a total of $4.4 million, with a further $.3 million earmarked for ratification purposes.

On January 15, 1987 the Constitutional Alliance reached an agreement on a "Boundary and Constitutional Agreement for the Implementation of Division of the Northwest Territories". The agreement included provision for a formal ratification process which included a territorial plebiscite on the proposed boundary and, eventually, on the provisions of new territorial constitutions. October 1991 was identified as a target date for division.

The legislative assembly subsequently approved the agreement and agreed to proceed with a plebiscite on May 20, 1987 provided the Déné-Métis and TFN claimant groups reached an agreement on the overlapping claims boundaries by April 1. The subsequent failure to reach an agreement will undoubtedly mean a hiatus and perhaps some rethinking of the matter by all respective groups. While the plebiscite was not held on May 20, the long history of this issue, the persistent support across the NWT for political change and the strong

commitment of the Inuit to the concept of Nunavut will ensure that the question of division of the NWT will persist.

The federal government has been consistent in its position that the process of division, the selection of a boundary and the development of appropriate constitutions should be a northern-based process. This approach is not only responsive to northern aspirations for political self-determination but will also encourage northerners to assume greater political responsibility and accountability.

The constitutional protection of aboriginal and treaty rights has had a major impact on discussions about the future political development of the territories. The general consensus among aboriginal groups is that land claim agreements, although vital and protected constitutionally, are not in themselves sufficient guarantees of aboriginal rights. Consequently, they feel that any new political institutions in the North must complement claims settlements and that any new territorial constitutions must recognize and protect aboriginal rights. In effect, they want to define Indian and Inuit self-government within government institutions, not in separate structures as is the case in other regions of Canada. The federal government has the flexibility in the North to allow territorial governments to evolve in ways that might not be possible South of 60°.

While northerners expect to develop their own constitutions and institutions of government which accommodate the unique social fabric of the North, there is a federal interest in ensuring that constitutional development in the North is consistent with the Constitution Act and the Charter of Rights and Freedoms; that it results in the creation of stable government; that it accommodates the self-government aspirations of aboriginal residents particularly at the community level and that it provides adequate levels of public services. The federal government also has an interest in the cost of public administration over such a large and diverse geographical region.

While government policy has been non-intervention, it has been based on the following principles:

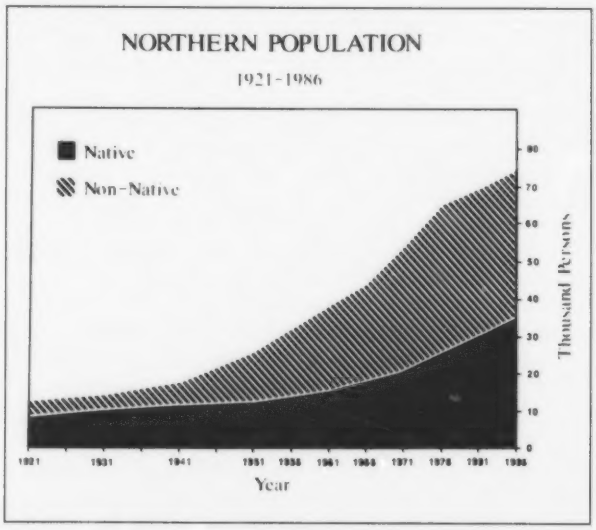
- Northern governments will be public governments;
- Northern government structures and processes should both respect comprehensive claim settlements and be responsive to the political and cultural interests of aboriginal and non-aboriginal peoples living in the North; and
- The political rights of native northerners should be dealt with primarily in the process of northern political development.

Economic Change

Northern political expectations are strong and have built a considerable momentum over the years. Rapid population growth and the increasing adoption of the "southern" way of living with its associated expectations and standards have made job creation a priority. Yet, the fulfillment of these expectations is ultimately and critically linked to the ability of the northern economy to provide employment, income and government revenues. The following sections review major trends and prospects for the northern economy.

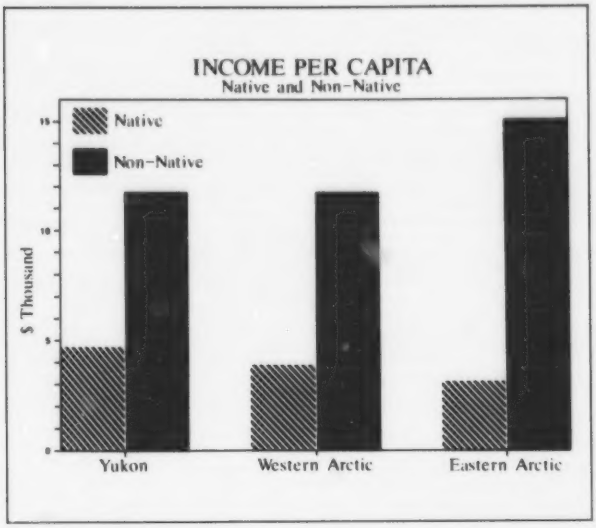
Northern economic growth over the past 15 years has been based on the rapid growth of government expenditures, oil and gas exploration, mining and, to a lesser extent, renewable resource exploitation and tourism. The situation over the next decade will be very different. Government cannot continue to expand at the same pace. Oil and gas prospects are uncertain and unpredictable. Mining will continue to be important but may provide fewer jobs because of international competition and increasing capital intensity. This means that tourism and the commercialization of the renewable resource sector will play a relatively greater role in providing jobs for a rapidly growing population.

The population of the northern territories has grown from 25,000 in 1951 to 75,500 in 1986, or at an average annual rate of 4.6 per cent, which is about twice the national average. The northern ethnic mixture has meanwhile changed from that of a native majority to a small non-native majority.

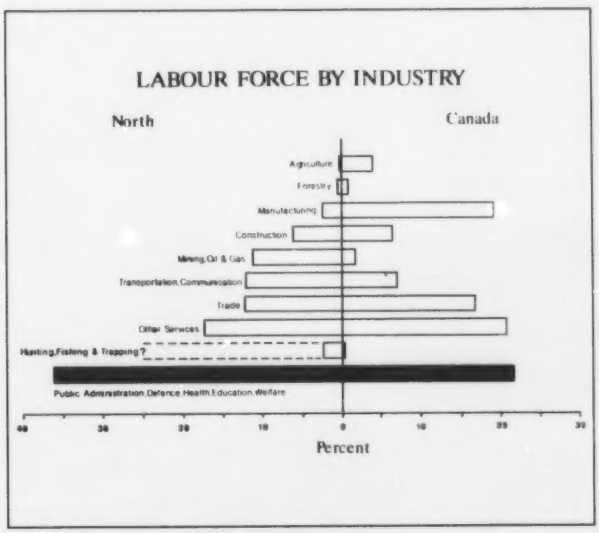


In the NWT, over 52,000 people live in some 65 communities and camps distributed over 3.4 million square kilometres, an area one and one half times the size of the three prairie provinces combined. The native population, with one of the highest rates of natural increase in Canada, comprises 58.6 per cent of the total territorial population (41.5 per cent non-native, 16 per cent Déné, 35 per cent Inuit, 5.5 per cent Métis and 2 per cent multiple aboriginal). The Yukon, with an area of 482,515 square kilometres, or about two-thirds the size of Saskatchewan, contains over 23,500 people, 5,000 of whom are natives.

Average per capita and family incomes in both territories are higher than national averages. However, in the smaller communities, native incomes are about one-third those of non-natives. While non-native northerners are among the most highly educated Canadians, educational attainment among native people remains far below national standards although there has been some progress. Figure 4 shows the income per capita for natives and non-natives for 1980.



Government is the largest employer in the North, accounting for 30 per cent to 40 per cent of total employment. In the private sector, mining is the most important activity, but, with the exception of gold, current prospects in the NWT are not bright. In the Yukon, mining was depressed during the early 1980's, but has now recovered. Oil and gas exploration in the NWT has had a strong economic impact on many communities, but because of low oil and gas prices, the mixed results of exploration to date, and the cessation of the Petroleum Incentives Program, it will likely play a much smaller role in the medium-term future.



In the Yukon, tourism is the third most important sector after government and mining, although much of the employment in the sector is seasonal. Between 1970 and 1986, entries at border crossings increased from 156,000 to over 400,000. Expenditures by visitors increased from $10 million to $91 million. In 1986, some 1,000 establishments and services benefited from tourism activities. In the NWT, most tourism activity occurs in the west where communities are accessible by both road and air. Despite its enormous potential, tourism is not yet well developed. Tourists numbered only 47,500 in 1986, with revenues totalling $50 Million. However, over 500 small businesses benefited.

Renewable resource activities include the use and management of terrestrial wildlife, fish, marine mammals, forests and agriculture. While such activities tend to be small-scale and supplemental to other sources of income, they are very important to the well-being of northern communities, particularly for native northerners. Many native people obtain more than half their food from the land. Trapping and, in the eastern arctic, sealing, have been long-standing sources of cash income.

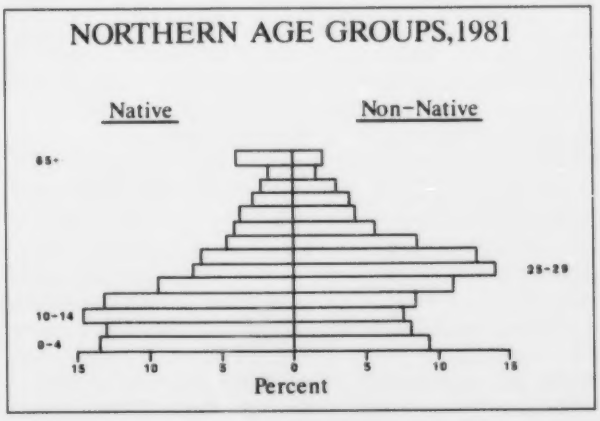
The forests of the Yukon are used primarily for sawlogs, round logs, fuelwood, seed collection and dimensional lumber worth over $2 million a year. The forest sector has employed about 30 full-time employees annually during the past five years in 3 full-time and 16 part-time mills. Forestry in the NWT has supported 10 sawmills which produced lumber, roundwood and fuelwood estimated to be worth about $5 million during recent years. Firewood is still used in smaller communities and can outrank lumber production in its use of the forest resource.

Economic Prospects

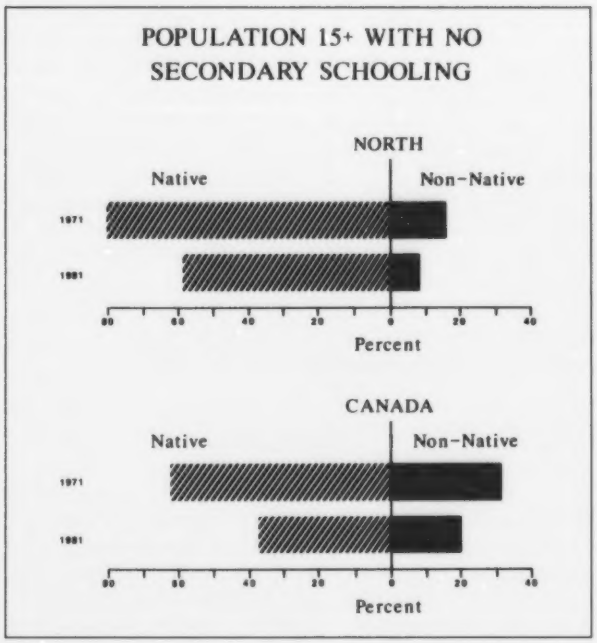
Three concerns underscored the need to reassess northern economic policy: demographic pressures; declining major resource activity and the northern economy's dependence on government expenditures.

Demographic Pressures

When viewed against the economic prospects for the territories, the demography of the northern native population points to an impending crisis. The unemployment rate among native northerners, at 50 per cent in some communities, is one of the highest in Canada. This situation is aggravated by the fact that 55 per cent of the native population is under 20 and is just becoming economically active. In contrast, more than half of the non-native people, many of whom occupy prime administrative, technical and professional jobs, are found in the 20 to 45 age group.



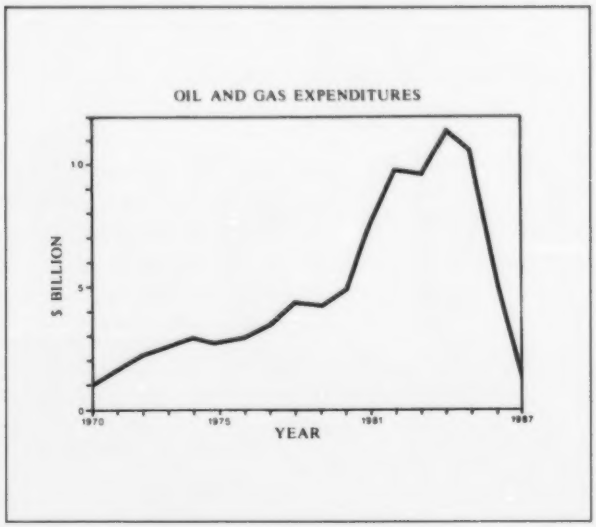
The possibility of replacing non-native employees with native northerners, thereby decreasing unemployment among native people, is limited by low native educational attainment and the wide dispersion of native settlements. Moreover, the kinds of high-pressure conditions which have recently promoted rapid labour force adaptation, such as oil and gas exploration in the Beaufort Sea, have now ended.



Declining Major Resource Activity

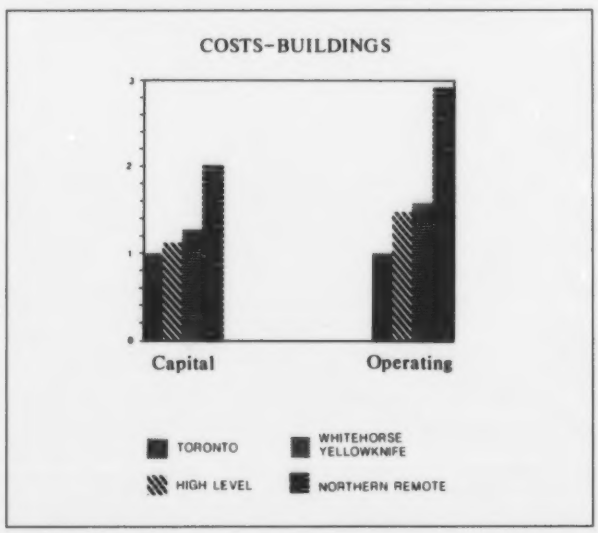
During the past two decades, mining and oil and gas have been particularly important sources of income and employment in the territories. However, world market conditions have now changed so greatly that the major resource industries cannot be expected to generate the activity they have in the past. Other industrial sectors such as tourism and renewable resources may be able to take up some of the slack but they are, for the most part, greatly underdeveloped relative to their potential. For the next several years, native northerners will likely be unemployed or work only occasionally in a shrunken labour market. While many native people can place increased reliance on hunting and fishing for food in times of reduced employment, most can no longer pursue these activities without cash incomes from wage employment. Moreover, a growing native population raises the question of how much additional hunting could be supported by resources readily accessible to communities before there was serious overharvesting.

While the major resource industries are currently depressed, it is only a matter of time before they will again require quick and clear responses from government on the conditions under which they can bring favourable prospects into production. Programs such as the Northern Oil and Gas Action Program should be continued and, as necessary, modified in light of changing conditions to ensure that government maintains its ability to react quickly and knowledgeably to industry initiatives.

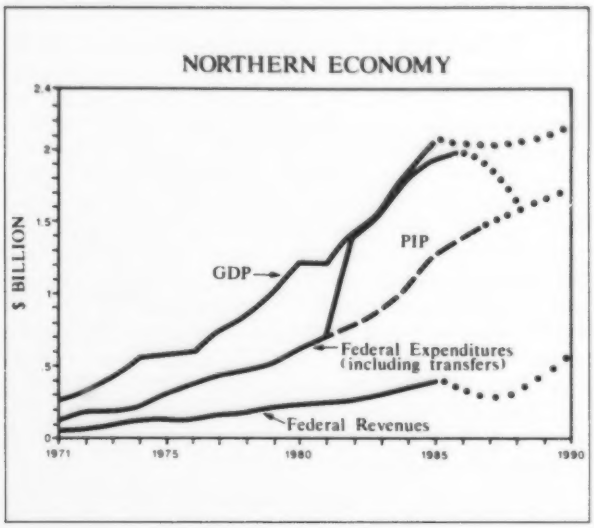


Government Expenditures

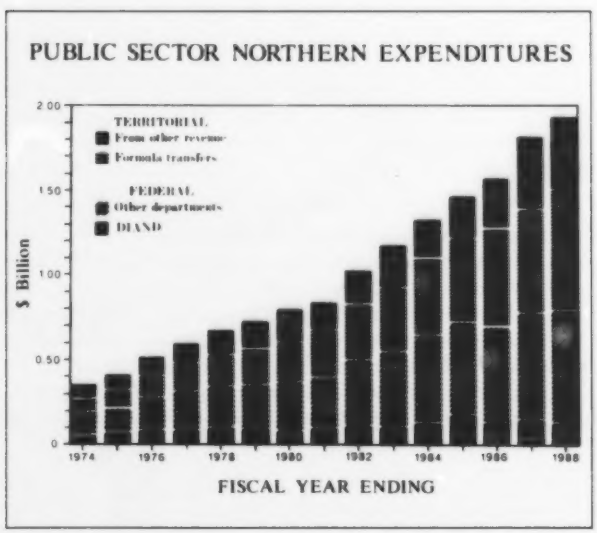
During the past four decades, government expenditures have been the main force driving the northern economy. In the 1950's large expenditures were made because the North was far behind the rest of Canada in basic social infrastructure. There were few houses, schools, hospitals or health stations. Much of what government has spent over the past forty years has gone to raising the quality of public services in small, isolated communities to national standards, a goal which has not yet been fully achieved.



The per capita costs of providing services in the North is very high because of small community size, great distances and the severe climate. By way of example, the above chart shows the capital and operating costs for a building in Whitehorse or Yellowknife are almost twice as high as a comparable building in Toronto. The cost differential increases for communities in remoter regions of the North.This discrepancy would be the same for other indicators such as educational or health services.



From 1971 to 1985, federal expenditures in the territories increased from $131 million to $1,933 million, including transfers to the territorial governments and, since 1982, payments under the Petroleum Incentives Program (PIP). Even without PIP payments, 1985 federal expenditures approximated $1,262 million. Conversely, revenues received by the federal government from the territories have always fallen short of expenditures, equalling 45 per cent of expenditures in 1971 and 20 per cent in 1985 (or 30 per cent if PIP payments are excluded). Transfers to the territorial governments have remained the largest component of federal expenditures in the North, excluding PIP. These grew from $64 million in 1971 to $680 million in 1985, or from 49 per cent to 54 per cent as a proportion of federal expenditures in the North.



Since 1974, total public sector expenditure on (though not necessarily in) the territories, excluding PIP grants, has experienced a 13.2 per cent average annual rate of growth. After adjusting for inflation, government expenditures in the North doubled between 1973/74 and 1987/88. Territorial government expenditures as a proportion of total expenditures increased from 45 per cent in 1973/74 to 55 per cent in 1985/86. Although a large portion of territorial expenditure has always been funded by federal transfer payments, an increase of 10 per cent signifies a substantial transfer of federal spending responsibility.

Renewable Resources and Tourism

Because the major non-renewable resource sectors are in relative decline, tourism and the commercial use of renewable resources could play a greater role in providing jobs for a growing population. In the Yukon, tourism has good possibilities for further growth because of the territory's own unique history, its favourable location next to Alaska, a well developed transportation infrastructure and the natural advantages provided by the Yukon's geography. The success of the NWT pavillion at Expo 86 and the growing interest of the U.S. tourist industry are signs of the great potential for a major increase in tourism in the Northwest Territories. If the potential is great, the challenge is unique. Both territorial governments are aware that the development of sophisticated packages targetted for up-scale North American consumers are a prerequisite to success.

The commercial use of renewable resources could play a larger role than it has historically. Northern foodstuffs such as arctic char and whitefish have already entered the Canadian and international quality food market. Meats such as reindeer and muskox were popular at Expo 86. Nevertheless, Canada is still far behind other northern countries, such as the Scandinavian countries, in the development of a northern diet. More could also be done in some parts of the North with local agriculture, greenhousing and the use of local lumber for housing.

In cooperation with the territorial governments, the federal government funds several programs to expand the local economy through small business, tourism and resource projects. These include the Canada/NWT Economic Development Agreement, the Canada/Yukon Economic Development Agreement, the Inuit Economic Development Program, the Eskimo Loan Fund, the Co-operatives Development Program (1983) and Special ARDA. Such programs have had a large impact on local development in a region which is severely short of capital, managerial expertise, markets and all of the institutional support which more economically mature regions take for granted.

The rising importance of renewable resource utilization and tourism to the northern economy will require conservation and development of the supporting resource base and institutions. This involves achieving sustainable harvest levels of wildlife, fish, marine mammals, forests and agricultural products, and ensuring the maintenance of the natural systems which produce them. Federal support of these activities, as expressed in the Environment-Economy Partnership Initiative, can be implemented through economic development agreements and other mechanisms.

economy through small business, tourism and resource projects. These include the Canada/NWT Economic Development Agreement, the Canada/Yukon Economic Development Agreement, the Inuit Economic Development Program, the Eskimo Loan Fund, the Co-operatives Development Program (1983) and Special ARDA. Such programs have had a large impact on local development in a region which is severely short of capital, managerial expertise, markets and all of the institutional support which more economically mature regions take for granted.

The rising importance of renewable resource utilization and tourism to the northern economy will require conservation and development of the supporting resource base and institutions. This involves achieving sustainable harvest levels of wildlife, fish, marine mammals, forests and agricultural products, and ensuring the maintenance of the natural systems which produce them. Federal support of these activities, as expressed in the Environment-Economy Partnership Initiative, can be implemented through economic development agreements and other mechanisms.

Government Resources

Because of demographic trends, rising expectations, real socio-economic needs and high costs, the gap between government expenditures and revenues is likely to grow rather than decrease. Federal revenues may decline further because of decreased oil, gas and mineral activity. Federal expenditures, including transfers to the territories, will probably continue to grow, although the rate could be moderated if, for example, the territorial governments raised more revenues in their own tax fields and community self-reliance was increased through activities such as tourism. Direct federal expenditures could also be reduced if the territorial governments were given a share of federal resource revenues collected in the territories. However, for the next decade and a half such revenues may prove to be well below historic values in real terms.

Given the federal government's policy of fiscal restraint, it is increasingly important that existing resources are used effectively in terms of current needs and objectives. There may be better, more efficient and more satisfactory ways of providing government services than those currently being used. These could, for example, include more decentralized government services and affirmative action programs to achieve better representation by long-term northerners in government jobs.

THE NORTH - A NATIONAL INTEREST

In the 1980s, arctic sovereignty has emerged as the most important national interest in the North and a priority of government. Following the passage of the U.S. Coast Guard icebreaker Polar Sea through the Northwest Passage in August 1985, government undertook a number of steps to affirm sovereignty over Canada's archipelagic waters. These include the establishment of straight baselines around the perimeter of the Archipelago, the introduction of the Canadian Laws Offshore Application Act, the construction of the Polar Class 8 icebreaker and increased military surveillance of the arctic. The minister of DIAND was also assigned lead responsibility on a number of specific initiatives including the development of recommendations to establish a Canadian Polar Research Commission early settlement of the Inuit land claim, early settlement of constitutional questions affecting the NWT and development of long term strategies for utilization of the Northwest Passage.

The report on Canada's International Relations which was presented to Parliament on December 4, 1986 also constitutes a major statement on Canada's foreign policy and gives a prominent position to Arctic issues and the circumpolar north. The report stresses the importance of international bilateral arrangements with circumpolar countries on scientific research, socio-economic, cultural and environmental issues, navigation and industrialization. It also recommends amending the Arctic Waters Pollution Prevention Act to prepare for future commercial transportation through the high arctic.

Although the federal government's role in the North is changing, it will continue to have a special interest in the North. Increasingly the Arctic region is the focus of international and national attention. This attention spans a broad range of issues including national security, the political development of the North, its economic potential, protection of aboriginal rights, expanding our scientific knowledge of the Arctic through the development of a northern focused research capability, protection of the North's unique environment and conservation of nationally important natural areas. This convergence of interest and activity will make it increasingly vital to ensure policy consistency and integrity in addressing these major issues over the next decade. The transfer of its provincial-type responsibilities to the North will enable the federal government to better focus its attention on these important national issues.

The development of strong, independent northern governments is not only important to the evolution of the North, it is ultimately a fundamental national interest. Peaceful use and occupancy of Canada's North is the strongest expression of Canadian Arctic sovereignty and a major consideration in the development of a political and economic policy for the North. In the final analysis, strong, fully representative and accountable governments, supported by sustainable regional economies are not only desirable objectives for northerners, but important to all Canadians.

Cadre politique et économique pour le Nord

Canada

Cadre politique et économique pour le Nord

Direction générale du développement constitutionnel et de la planification stratégique

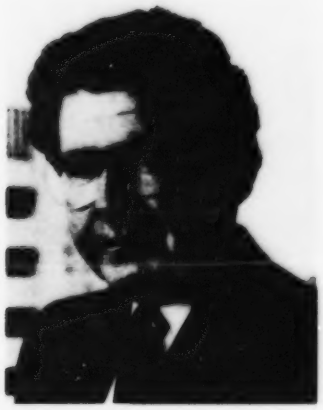
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Juin 1988

Publié avec l'autorisation de l'hon. Bill McKnight, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 1988.

QS-8411-000-BB-A1
N° de catalogue R72-203/1988
ISBN 0-662-55967-3

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada



Message du Ministre

En juin 1987, le gouvernement du Canada a réitéré son engagement à favoriser l'évolution politique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, en approuvant le Cadre politique et économique pour le Nord.

Cette importante initiative vise à renforcer l'appareil politique et économique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest au sein de la fédération canadienne.

Le Cadre ainsi que tous les efforts déployés par le gouvernement relativement au Nord, sont axés sur quatre objectifs concrets. Nous transférons aux gouvernements territoriaux les pouvoirs de type provincial que nous détenons encore; nous réglons par la négociation toutes les revendications territoriales restantes; nous aidons les gouvernements territoriaux à raffermir leur économie; enfin, nous établissons plus solidement la souveraineté du Canada sur les terres et les eaux arctiques.

Les objectifs sont clairs. Nous sommes résolus à veiller à ce que tous les Canadiens soient traités équitablement, où qu'ils vivent, et nous ne dévierons pas de notre route. Enfin, les habitants du Nord, les autochtones, les gouvernements territoriaux -- tous les Canadiens en fait -- peuvent être fiers de nos réalisations jusqu'à présent.

Bill McKnight

Table des matières

	PAGE
Introduction	5
Contexte	5
Évolution des gouvernements du Nord	6
Confirmation du gouvernement responsable	7
Rejoindre le courant principal de la politique canadienne	8
• Transfert des pouvoirs de type provincial	8
• Règlement des revendications globales	9
• Division des Territoires du Nord-Ouest	10
Évolution économique	11
Perspectives économiques	12
• Pressions démographiques	12
• Ralentissement des principales activités liées aux ressources	13
• Dépenses gouvernementales	14
• Ressources renouvelables et tourisme	15
• Utilisation des ressources gouvernementales	15
Le Nord : un intérêt national	16

Intoduction

Le gouvernement du Canada a confirmé son engagement à l'égard de l'évolution politique du Nord en approuvant un cadre de stratégie politique et économique dont le but premier est de renforcer les institutions politiques et économiques du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest au sein de la fédération canadienne. Voici quels sont les éléments essentiels de ce cadre de stratégie politique et économique :

- transférer les derniers programmes de type provincial restants aux gouvernements territoriaux, notamment la responsabilité de gérer les ressources naturelles du Nord;
- travailler en vue du règlement rapide des revendications foncières;
- veiller à ce que les répercussions politiques, économiques et fiscales d'une éventuelle division soient entièrement débattues dans les Territoires du Nord-Ouest, advenant un consensus dans le Nord sur la question des frontières;
- développer des économies saines et stables dans le Nord en travaillant avec les gouvernements territoriaux pour encourager la diversification économique, tout en mettant l'accent sur l'exploitation des ressources renouvelables et le tourisme;
- améliorer le climat des affaires pour les investisseurs et les entrepreneurs, grâce à la mise en oeuvre, par les gouvernements fédéral et territoriaux, de la Politique minière pour le Nord et à l'élaboration d'un accord sur le pétrole et le gaz dans le Nord;
- examiner le rôle et les activités du gouvernement fédéral dans le Nord ainsi que la relation de ces activités par rapport à la dimension nordique de la politique extérieure du Canada et au renforcement de la souveraineté du Canada dans l'Arctique canadien.

Cette politique constitue un pas important et historique dans l'évolution des gouvernements territoriaux. Elle répond aux aspirations des résidants du Nord en matière d'autodétermination politique et économique et tire ses prémisses des principes démocratiques fondamentaux du fédéralisme canadien, soit le droit des Canadiens à dire leur mot dans les décisions qui les touchent, et à bénéficier de ces dernières. Le transfert des pouvoirs dans la gestion des ressources naturelles du Nord aux gouvernements élus directement par les résidants du Nord est la condition primordiale à la prise de décisions responsable et au développement d'institutions politiques efficaces dans le Nord. Cela permettra en même temps aux gouvernements du Nord d'entrer de plein pied dans le courant principal de la politique canadienne.

Le gouvernement fédéral ne peut pas et ne doit pas dicter unilatéralement la manière dont les gouvernements du Nord devraient évoluer. Mais il peut aider à la réalisation de cet important processus en fournissant un cadre politique stable et favorable, de sorte que les gouvernements du Nord puissent évoluer dans une direction et à un rythme qui assurent la stabilité politique et la croissance soutenue de l'économie. Au cours de cette période de transition, le gouvernement fédéral peut favoriser le mouvement vers les changements évolutifs en donnant son appui aux résidants du Nord dans l'établissement d'institutions politiques de plus en plus responsables et efficaces.

Les quelques prochaines années seront particulièrement importantes pour le Nord; en effet, la création de nouvelles frontières politiques ne se fait ni simplement ni rapidement. Il ne s'agit pas non plus d'un processus fédéral. La décision revient aux résidants du Nord. C'est à eux qu'il incombe de bâtir leur destin politique et économique. Ils doivent le faire en se fondant sur les principes qu'ils croient valables et en faisant de plus en plus appel à leurs propres institutions économiques et politiques. Le rôle du gouvernement est d'aider à faire une réalité des solutions que les résidants du Nord trouvent eux-mêmes.

Contexte

Dès l'établissement de son mandat, le gouvernement fédéral a reconnu le besoin d'élaborer une nouvelle politique concernant l'évolution politique et le développement économique du Nord. L'objectif était d'obtenir un cadre global permettant au gouvernement d'évaluer un nombre sans cesse croissant de propositions avancées par les gouvernements territoriaux et par les Autochtones sur un grand nombre de questions, notamment l'évolution politique et économique, les revendications foncières et le transfert de programmes et de responsabilités de type provincial. Cette stratégie devait refléter les changements importants survenus sur les plans politique et économique depuis le dernier exposé de principe du gouvernement, en 1972, et répondre aux pressions fiscales de plus en plus nombreuses dans le Nord durant une période de restrictions budgétaires. L'adoption d'une politique intérieure cohérente pour le Nord était également considérée comme un élément important de la politique extérieure du Canada et de sa souveraineté dans l'Arctique.

Le gouvernement du Canada aura toujours un intérêt spécial dans le Nord en raison de l'importance géostratégique de cette région, de sa population autochtone, de son environnement très particulier et de l'importance qu'elle a pour l'avenir de la sécurité énergétique du pays. Cet intérêt, qui a été clairement énoncé pour la première fois par l'ancien Premier ministre Diefenbaker, et réaffirmé par la suite par les gouvernements successifs, est exprimé par l'assise statutaire exceptionnellement vaste du MAINC. Sous bien des rapports, le Ministère a le pouvoir d'agir comme un gouvernement provincial dans le Nord. Néanmoins, le rôle du gouvernement fédéral s'exprime d'une façon qui change considérablement au fur et à mesure que la société du Nord se trouve restructurée par les changements politiques et économiques.

Le Nord subit actuellement une rapide transformation politique, sociale et économique. En un peu plus de vingt ans, les gouvernements du Nord ont assumé la plupart des responsabilités de type provincial; les organisations autochtones ont amorcé la négociation de quatre revendications globales, dont une a abouti à une entente définitive en 1984; et les résidants des Territoires du Nord-Ouest ont entrepris un processus qui pourrait scinder les T. N.-O. en deux territoires distincts, dotés de nouvelles institutions politiques tenant compte des différences ethniques et géographiques entre l'Est et l'Ouest. Le rôle des Autochtones a changé considérablement depuis le début des années 70. Les organisations autochtones sont devenues des groupes représentatifs ayant différentes préoccupations d'ordre politique, social, environnemental et

économique qui s'étendent bien au-delà des revendications. Leur rôle dans le processus constitutionnel indique qu'ils sont devenus d'importants acteurs sur la scène nationale. Ils joueront également un rôle important dans l'évolution politique du Nord.

Cette transformation entraîne également de nouvelles aspirations. Elle incite les collectivités du Nord, avec leurs cultures, leur valeurs et leurs aspirations, à se regrouper pour faire face à une vaste gamme de préoccupations fondamentales d'ordre politique, social, économique et environnemental. Par ces questions, c'est tout l'avenir du Nord qui se dessine.

Le Nord traverse actuellement une période de débats au sujet de son évolution politique, économique et sociale sans parallèle dans son histoire. Des décisions importantes et à longue portée seront prises au cours des prochaines années. Elles détermineront les modes de gouvernement, la façon de gagner sa vie et les relations entre majorités et minorités. Ces décisions permettront de définir «le Nord», ses habitants, et la place qu'ils occuperont au sein de la Confédération canadienne. La vie politique dans le Nord connaît une ferveur rarement vue au Canada.

Trois questions interreliées forment la base des discussions politiques du Nord : les droits ancestraux, l'évolution politique et l'économie. Ces questions réflètent les différentes perceptions et attentes, parfois divergentes, de la société nordique et entraînent les débats en cours au sujet de l'avenir de la région. Par contre, les habitants du Nord s'accordent sur une question fondamentale et importante : le droit à l'autodétermination politique et économique - le droit de prendre les décisions qui influent directement sur leurs vies.

Les gens du Nord veulent rejoindre le courant principal de la politique canadienne. Ils veulent avoir davantage de contrôle sur leurs terres et leurs ressources, et sur les décisions et programmes de type provincial qui les touchent directement. Les gens du Nord s'attendent à façonner eux-mêmes leur avenir politique et économique et à élaborer leurs propres constitutions de façon à ce qu'elles reflètent le défi unique que le Nord représente. On peut dire que le Nord fait partie de «l'arriéré» des travaux d'édification de la nation canadienne.

Évolution des gouvernements du Nord

Le gouvernement a manifesté sa présence dans le Nord peu de temps après la Confédération. Le 15 juillet 1870, la Grande-Bretagne cédait au Canada la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. Ces deux immenses régions de l'Amérique du Nord englobaient le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest tels que nous les connaissons aujourd'hui, les trois provinces des Prairies et une partie de l'Ontario et du Québec. Dix ans plus tard, la Grande-Bretagne cédait aussi l'archipel arctique au Canada. Le premier organisme gouvernemental à intervenir dans cette vaste région fut la Police à cheval du Nord-Ouest.

Yukon

En 1898, à l'apogée de la ruée vers l'or, le district du Yukon s'est séparé du Territoire du Nord-Ouest. Pour faciliter le maintien de l'ordre, le Parlement adopta alors la *Loi sur le Yukon* qui établissait un gouvernement territorial. Celui-ci se composait d'un commissaire et d'un conseil de six membres nommés par le gouvernement fédéral. En 1905, le Conseil passa à dix membres, dont cinq étaient élus et cinq nommés, et en 1910, tous les membres furent élus. Avec le déclin de la ruée vers l'or, la population décrût au Yukon. Le gouvernement territorial se rendit compte alors que son système politique était beaucoup trop élaboré pour ses besoins réels et le Conseil fut réduit à un corps élu de trois membres. Ce n'est qu'après la construction de la route de l'Alaska, en 1942, et avec l'exploitation des ressources, après la guerre, que le Conseil reprit de l'importance. En 1951, il comptait cinq membres et en 1960, sept.

En 1979, l'élection du Conseil territorial du Yukon se fit pour la première fois selon le système des partis politiques. En 1980, le Comité exécutif fut remplacé par un Conseil exécutif (Cabinet) choisi par le chef du gouvernement élu. De plus, le commissaire désigné par le gouvernement fédéral se retira des activités quotidiennes du gouvernement, conformément aux instructions du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Aujourd'hui, l'Assemblée législative, comme on appelle maintenant le Conseil territorial, consiste en 16 membres élus. Son Conseil exécutif établit les politiques et chaque membre a la responsabilité ministérielle d'un ou de plusieurs ministères du gouvernement. De nos jours, le système politique du Yukon fonctionne de façon semblable aux systèmes provinciaux.

Territoires du Nord-Ouest

En 1905, les dimensions du Territoire du Nord-Ouest cédé au Canada par la Grand-Bretagne en 1870 avaient été considérablement réduites. Le district du Yukon s'était constitué en territoire distinct, et les trois provinces des Prairies avaient été créées. Un commissaire et un conseil, composé d'un maximum de quatre membres nommés, administraient le territoire à partir d'Ottawa. Ce n'est qu'en 1921, avec la découverte de gisements de pétrole à Norman Wells, que le gouvernement territorial actuel vit le jour. Un conseil législatif fut constitué pour le territoire. Mais avec l'isolement et les distances, un grand nombre des habitants du Nord ne perçurent même pas le changement. La Seconde Guerre mondiale, les nouvelles routes et les installations militaires qui en découlèrent, ont fait voir la nécessité de changements rapides dans le gouvernement du Nord. En 1951, le Conseil territorial portait le nombre de ses membres à huit, dont trois élus. En 1966, le Conseil passait à douze membres : sept élus et cinq nommés.

Un changement majeur se produisit, en 1967, avec le déplacement du siège du gouvernement territorial d'Ottawa à Yellowknife. En 1975, le Conseil territorial devint un corps élu de 15 représentants dont la majorité était formée d'Inuit, d'Indiens et de Métis. Aujourd'hui, l'Assemblée législative, comme on appelle maintenant le Conseil, consiste en 24 membres élus. Même si le statut juridique du commissaire n'a pas changé pendant cette période, son rôle a diminué considérablement et la plupart de ses pouvoirs ont en fait été délégués au Conseil exécutif. Une démonstration symbolique de cette transition a eu lieu en février 1986 lorsque le commissaire, suivant les instructions du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a remis la présidence du Conseil exécutif au chef du gouvernement, se retirant ainsi des opérations quotidiennes du gouvernement.

Conformément au rythme rapide de l'évolution vers le statut de gouvernement responsable, les gouvernements territoriaux fournissaient déjà la plupart des programmes de type provincial au début des années 70. Ils jouaient des rôles actifs dans les domaines de l'éducation, de l'administration locale, des droits de propriété et civils, des impôts directs, des ressources fauniques et des affaires sociales et économiques. Toutefois, le gouvernement fédéral est toujours responsable des poursuites pénales, de la santé (Indiens inscrits et Inuit), des relations de travail (secteur privé), des aéroports, de la construction de nouvelles routes et de la pêche en eau douce, et il a le pouvoir de modifier les constitutions territoriales. Le gouvernement fédéral est également responsable de plus de 90 p. 100 des terres et des ressources des territoires. Le transfert de ces programmes de type provincial est au coeur de la question de l'évolution politique du Nord.

D'importantes modifications ont également été apportées aux arrangements de financement conclus entre le gouvernement fédéral et les territoires. Le gouvernement fédéral n'a maintenant plus guère de contrôle sur la façon dont les territoires dépensent leurs fonds. Avant 1985, la plupart des fonds que les gouvernements territoriaux recevaient du gouvernement fédéral prenaient la forme de subventions annuelles négociées. Ces négociations comportaient parfois l'approbation par le gouvernement fédéral de questions de politique territoriale. En 1981, un groupe de travail fédéral-territorial recommandait qu'un autre mécanisme de financement soit établi. Tous convenaient que le processus existant était incompatible avec le niveau croissant de maturité politique dans les territoires.

En 1985-1986, un nouveau système de subventions calculées selon une formule préétablie a été lancé pour une période d'essai de trois ans. La formule comprend l'indexation des dépenses de l'année de base (1982-1983) du gouvernement territorial par un taux d'actualisation obtenu à partir du rythme de croissance des dépenses provinciales et municipales. Le montant obtenu est ensuite compensé en soustrayant les recettes générées dans les territoires. L'utilisation de ce mécanisme permet aux gouvernements territoriaux de planifier, de budgéter et de dépenser selon leurs propres priorités, sans devoir justifier leurs dépenses au gouvernement fédéral. De plus, les augmentations annuelles sont déterminées par la formule plutôt que par des négociations. La nécessité de fixer des priorités dans le cadre des budgets donnés a augmenté la responsabilité des gouvernements territoriaux et pourrait inciter ces derniers à lever leurs propres impôts lorsqu'ils le peuvent, et en fonction de leurs propres priorités.

L'effet cumulatif de ces changements est que les pouvoirs et les responsabilités réels des gouvernements territoriaux ont été accrus au point où ils établissent leurs propres priorités et affectent les ressources conformément aux souhaits de représentants élus. L'influence des commissaires et du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dans les affaires territoriales a diminué en conséquence. Une démonstration symbolique de ce changement réside dans le fait que les gouvernements territoriaux participent à titre d'entités indépendantes, soit pleinement ou comme observateurs, aux réunions fédérales-provinciales et aux conférences des Premiers ministres. Toutefois, la plupart de ces changements sont fondés sur des mesures administratives, sur des conventions spéciales ou sur des lettres d'instruction du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aux commissaires.

Quoique les changements qui se sont produits au cours des quinze dernières années aient conduit les gouvernements territoriaux à fonctionner d'une façon très proche de ceux des provinces, les pouvoirs de ces gouvernements et leurs méthodes de fonctionnement n'ont aucune assise constitutionnelle. Les pouvoirs des deux territoires sont établis dans deux lois fédérales : La *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*. En substance, bien que ces pouvoirs ressemblent beaucoup aux pouvoirs d'une province en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* confèrent légalement les pouvoirs du gouvernement aux commissaires. Les lois ne disent rien d'un conseil exécutif dont il faut suivre les directives et suggèrent un contrôle ministériel global. Seules les instructions du Ministre aux commissaires, et rien de plus permanent, établissent le système d'administration des pouvoirs des gouvernements territoriaux. De plus, toutes les lois territoriales peuvent être annulées par une loi fédérale et sont sujettes aux pouvoirs de réservation et de désaveu. Même si certains ont suggéré que les territoires ont déjà des gouvernements responsables par convention et usage coutumier, il reste néanmoins que le gouvernement fédéral est finalement responsable devant la loi des mesures prises par les gouvernements territoriaux. Plus précisément, les pouvoirs d'instruction et de désaveu, même s'ils n'ont pas été imposés, sont de sévères prérogatives qui pourraient être exercées par le Ministre et le gouverneur en conseil en tout temps.

Toutefois, la principale différence entre les provinces et les territoires est la propriété des terres domaniales et l'administration et le contrôle des ressources naturelles. Dans toutes les provinces, les terres domaniales appartiennent à la province. Chaque province a la compétence concernant les ressources dans son territoire. Dans les territoires, celles-ci appartiennent au gouvernement fédéral, qui les administre.

Confirmation du gouvernement responsable

Les différents gouvernements qui se sont succédé au niveau fédéral ont, tour à tour, confirmé leur intérêt à l'égard de l'évolution politique du Nord. En vertu de la *Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement*, le nouveau ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait reçu des responsabilités de nature «provinciale» en ce qui concerne l'exploitation des ressources des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, gardant à l'esprit qu'un jour ou l'autre ces derniers accéderont probablement au statut de province. Ainsi, les résidants du Nord ne seraient pas séparés de leurs ressources et la politique sociale ne serait pas isolée de la politique économique.

Les résidants du Nord s'attendent à ce que leurs gouvernements continuent d'évoluer jusqu'à l'atteinte du statut provincial complet. En vertu de l'Accord du lac Meech, la création de nouvelles provinces exigerait un amendement constitutionnel approuvé par toutes les provinces et le gouvernement fédéral. En conséquence, le gouvernement fédéral ne peut plus conférer unilatéralement le statut de province. Par contre, il peut appuyer et encourager l'évolution de gouvernements responsables en transférant la responsabilité de l'administration et de la gestion de tous les autres programmes de type provincial.

Bien que le statut de province ne soit pas un objectif atteignable à court terme, l'on s'attend à ce que la *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* soient modifiées à un moment donné pour confirmer l'installation de gouvernements entièrement responsables dans le Nord, ainsi que la sécurité juridique et constitutionnelle qu'exigent les résidants du Nord s'ils ne peuvent obtenir le statut de province pour leurs territoires. Toutefois, lorsque les revendications seront réglées, les gouvernements pourront chercher à devenir propriétaires des terres et des ressources de surface, conformément aux lois sur le transfert des ressources naturelles de 1930. À cette fin, il faudrait modifier la Constitution afin de créer une nouvelle «Couronne» pour les gouvernements du Nord.

Compte tenu des initiatives en matière de politique et de revendications foncières entreprises actuellement dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, il est peu probable que l'on propose d'importants changements constitutionnels au cours des quatre ou cinq prochaines années. Il est concevable, toutefois, que les propositions visant les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon puissent constituer un ensemble qui amènerait les territoires à entretenir des relations nouvelles et différentes au sein du cadre constitutionnel canadien pendant la dernière décennie du siècle.

Rejoindre le courant principal de la politique canadienne

La réussite de l'évolution politique du Nord dépend de quatre problèmes importants et reliés entre eux :

(1) le transfert des responsabilités de type provincial restantes aux gouvernements territoriaux;

(2) la protection des droits ancestraux;

(3) le règlement des questions constitutionnelles touchant les T. N.-O.;

(4) la mise en place d'économies régionales viables.

Ces questions correspondent aux perceptions et aux attentes différentes et parfois divergentes qui existent dans la société du Nord. Elles entraînent des débats qui perdurent concernant l'avenir du Nord et ses liens stratégiques avec des intérêts nationaux importants et durables, y compris la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

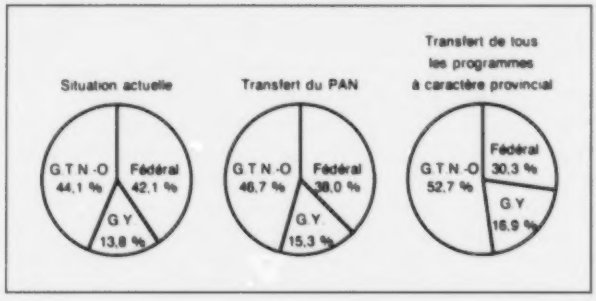
Transfert des pouvoirs de type provincial

Les gouvernements territoriaux assument déjà la responsabilité de la gestion de la plupart des programmes de type provincial. Les deux gouvernements ont fait preuve de la compétence politique et administrative nécessaire pour gérer ces programmes de façon efficace. Les résidants du Nord sont maintenant prêts à assumer la responsabilité pour le reste des programmes de type provincial, y compris la gestion des ressources naturelles du Nord. Comme les habitants de toutes les autres régions du Canada, les résidants du Nord croient qu'il n'est plus acceptable que les terres et les ressources soient contrôlées par un gouvernement qui est principalement redevable à des personnes vivant à l'extérieur du Nord.

Pour les résidants du Nord, le transfert des responsabilités de gestion des ressources naturelles est au coeur même de l'évolution politique. Ce transfert de responsabilités constitue également une indication claire de la part du gouvernement fédéral qu'il reconnaît la maturité politique des gouvernements territoriaux et qu'il est engagé à promouvoir cette évolution du Nord au sein de la fédération canadienne.

Les ressources pétrolières et gazières sont sans aucun doute les principaux éléments de ce transfert et une priorité pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Même si l'exploitation pétrolière et gazière connaît actuellement une période de relâche, la production du gisement Amauligak au cours des années 90 exigera que le gouvernement réagisse rapidement pour établir les conditions favorables à l'exploitation de ce gisement et au transport de ses ressources vers les marchés. Un accord sur l'énergie dans le Nord qui réponde aux aspirations politiques des gouvernements territoriaux assurerait la stabilité politique nécessaire pour exploiter les ressources pétrolières et gazières du Nord. Cet accord donnerait également aux résidants du Nord les outils nécessaires pour assurer leur développement économique, en même temps qu'il encouragerait à une plus grande responsabilité financière en permettant de plus en plus à ces résidants de chercher leurs propres solutions, de négocier des échanges et de fixer leurs propres priorités. À long terme, l'accord pourrait conduire à une plus grande indépendance économique et à l'autosuffisance. La négociation d'un accord sur le pétrole et le gaz du Nord respecterait également la Politique énergétique concernant les régions pionnières, présentée en 1985.

Le transfert du reste de ces programmes de type provincial administrés par le gouvernement fédéral aurait des effets relativement minimes en terme de ressources financières et humaines.

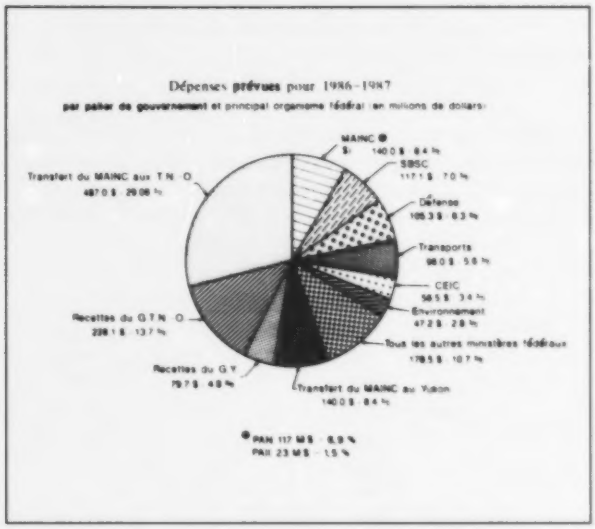


Le Programme des affaires du Nord (PAN), du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est responsable de la plupart des ressources naturelles du Nord. Il administre et gère les terres, les forêts, les eaux, les ressources minières, le pétrole et le gaz, et assume toutes les fonctions de gestion de l'environnement de type provincial. Les gens du Nord veulent assumer la responsabilité de la gestion de ces ressources. Le transfert des programmes relatifs aux ressources renouvelables et non renouvelables facilitera l'élaboration et la mise en oeuvre d'une approche globale de la gestion des ressources et permettra de simplifier et de rationaliser la réglementation.

Il importe de noter que ce ne sont pas toutes les ressources du Programme des affaires du Nord qui sont liées à l'exercice des fonctions de type provincial. Environ 24 p. 100

du budget du PAN et 23 p. 100 des années-personnes attribuées sont liés à des fonctions du gouvernement fédéral qui continueraient d'exister même si tous les pouvoirs de type provincial étaient transférés aux gouvernements territoriaux. Ces ressources seraient en fin de compte transférées aux ministères fédéraux appropriés si le Programme des affaires du Nord devait être totalement démantelé.

En ce qui concerne les dépenses globales du gouvernement dans le Nord, il convient de noter qu'au MAINC, le Programme des affaires du Nord a un budget d'environ 117 millions de dollars (sans tenir compte du financement selon une formule préétablie) et un effectif d'environ 668 années-personnes, y compris l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC). Ceci ne représente que 7 p. 100 du total des dépenses globales du gouvernement dans le Nord (y compris celles des gouvernements territoriaux).



On a élaboré des lignes directrices qui serviront de base aux discussions avec les gouvernements territoriaux concernant le transfert du reste des programmes de type provincial, y compris ceux qui relèvent actuellement d'autres ministères fédéraux. Les lignes directrices permettent d'assurer que les programmes seraient transférés de façon ordonnée et rentable et mettent l'accent sur le transfert des ressources existantes des services votés. Chaque transfert devrait finalement être approuvé par le Conseil du Trésor et par le Cabinet.

La réussite du transfert du reste des programmes de type provincial dépend en grande partie du soutien continu des Autochtones. Le gouvernement du Yukon travaille avec le Conseil des Indiens du Yukon (CIY) pour veiller à ce que les transferts se poursuivent à un rythme qui convient tant au gouvernement qu'au CIY et de manière à ne pas porter atteinte aux droits ancestraux ni aux intérêts des Autochtones. La Commission d'énergie du Nord canadien (CENC) a été transférée, et des discussions sont en cours sur le transfert de la gestion des forêts et sur la sécurité dans les mines.

Dans les T. N.-O., les Dénés et les Métis travaillent en collaboration avec le G. T. N.-O. afin de définir leur participation au transfert de ces programmes de type provincial. Le G. T. N.-O. assume actuellement la responsabilité pour l'aménagement des forêts et la vente de la CENC. Le G. T. N.-O., ainsi que les Dénés et les Métis, travaillent également à un processus visant à intégrer les objectifs des revendications territoriales et de l'évolution politique au transfert de la gestion des terres et des eaux. Toutefois, les Inuit considèrent qu'aucun important transfert de programme ne devrait avoir lieu avant que la question de la division ne soit réglée.

Règlement des revendications globales

Le règlement des revendications demeure un impératif fondamental du Nord et constitue une reconnaissance des différentes cultures, valeurs et aspirations de la société nordique. Les Autochtones veulent décider comment leurs cultures évolueront et comment ils participeront à l'exercice des pouvoirs, au sein du cadre plus vaste d'un gouvernement public.

Le règlement des revendications est une question importante tant pour les Autochtones que pour les non-Autochtones. Pour les Autochtones, le règlement des revendications apportera les terres et les ressources nécessaires au maintien de leurs activités traditionnelles et à leur participation aux nouvelles initiatives économiques. Ils auront également une voix au chapitre de la gestion et de la mise en valeur des ressources du Nord. Pour les non-Autochtones, les règlements sont importants puiqu'ils ouvriront la voie au transfert des responsabilités de type provincial, qu'ils règleront la question des droits ancestraux sur les terres du gouvernement fédéral, et qu'ils créeront un climat de certitude pour les affaires et l'industrie concernant les régimes juridiques et réglementaires dans les territoires.

Il existe un rapport étroit entre les revendications et l'évolution politique du Nord. Le règlement des revendications donnera aux groupes revendicateurs la propriété privée de terres et de ressources précises et reconnaîtra certains intérêts particuliers des Autochtones liés à différentes questions environnementales, principalement l'utilisation des eaux et des terres et la gestion de la faune. En outre, compte tenu du fait que les règlements auront un statut protégé par la Constitution, les gouvernements territoriaux devront adapter leurs institutions aux dispositions de ces règlements qui garantissent la participation des groupes de requérants aux institutions gouvernementales. Le défi qui se pose aux gouvernements du Nord est d'élaborer des institutions et des structures d'administration publique qui répondent aux droits et aux intérêts des Autochtones. En même temps, ils doivent rendre des comptes à leur Assemblée législative respective et être réceptifs aux besoins et aux aspirations de tous les habitants du Nord.

Au cours des quatorze dernières années, des négociations se sont poursuivies concernant quatre revendications globales : celle du Conseil des Indiens du Yukon (CIY), celle des Dénés et des Métis de la vallée du Mackenzie, celle du Comité d'étude des droits des Autochtones (CEDA), pour la région de la mer de Beaufort, et celle de la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN), couvrant le centre et l'est de l'Arctique. Un règlement a été conclu avec le CEDA en 1984 et a maintenant été mis en oeuvre en grande partie. Les autres revendications en sont à différentes étapes de négociation. Au Yukon, une entente de principe a été conclue avec le CIY en 1984, mais sa ratification par toutes les bandes visées ne s'est pas réalisée. Certaines des bandes qui ont accepté cette entente s'attendent à un règlement rapide tandis que d'autres sont d'avis qu'il faudra plus de temps pour régler la question. Des négociations intenses ont eu lieu au cours des derniers mois

avec les Dénés et les Métis de la vallée du Mackenzie; elles ont mené à un accord sur le contenu d'une entente de principe, laquelle a été soumise à la base pour examen. D'autre part, la revendication de la FTN aboutira peut-être à une entente de principe d'ici le printemps de 1989. Les progrès sont plus difficiles parce que les Inuit désirent négocier en même temps des questions politiques qui dépassent le cadre de la politique sur les revendications globables. Dans tous les cas, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien présentera des propositions précises de règlement au Cabinet, conformément à la politique des revendications globales approuvée dernièrement.

Division des Territoires du Nord-Ouest

Alors que le Yukon est déjà gouverné par un Cabinet responsable, le processus d'évolution politique prendra plus de temps dans les T. N.-O., car les habitants de ce territoire devont d'abord s'entendre sur les grandes questions que constituent les changements constitutionnels et les structures et pouvoirs du gouvernement, sans oublier la question du partage des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts.

L'idée de diviser les T. N.-O. en deux territoires ou plus n'est pas nouvelle. Les Territoires du Nord-Ouest ont été divisés à plusieurs reprises pour créer de nouveaux territoires ou provinces ou pour faire des ajouts aux provinces. Le territoire du Yukon (1898) et les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan (1905) on été créés à partir des T. N.-O. Même en 1912, d'importants ajouts on été faits aux provinces du Manitoba, de l'Ontario et du Québec.

Depuis, plusieurs propositions de division des T. N.-O. ont été présentées. Au cours des années 60, le gouvernement a présenté un projet de loi à la Chambre des communes pour diviser les T. N.-O., à des fins administratives, en un territoire de l'Est et un territoire de l'Ouest. Le projet a été abandonné au feuilleton lorsque la Chambre a été dissoute pour l'élection fédérale de 1965. La plupart des raisons invoquées au début des années 60 en faveur du partage des T. N.-O. sont toujours valables. En outre, le désir des Inuit d'avoir une région bien à eux dans l'Arctique de l'Est est devenu un des principaux facteurs du processus de division.

En avril 1982, il est ressorti d'un référendum de l'Assemblée législative effectué dans tout le territoire que des 51 p. 100 des voteurs admissibles qui ont voté, 56 p. 100 étaient en faveur du partage. Par la suite,l'Assemblée législative créa l'Alliance constitutionnelle dans le but de parvenir à un consensus sur la ligne de partage et de faire des propositions relativement aux nouvelles constitutions des deux futurs territoires. Les principales organisations autochtones et l'Assemblée législative sont représentées à l'Alliance.

Le gouvernement fédéral a envisagé la question à plusieurs reprises au cours des dernières années. En février 1985, le ministre du MAINC a confirmé l'engagement général du gouvernement concernant la division, pourvu qu'il y ait un consensus dans les T. N.-O au sujet de la frontière, de l'emplacement des centres administratifs, et de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements local, régional et territorial. Jusqu'à présent, l'Alliance constitutionnelle a reçu des fonds totalisant 4,4 millions de dollars, en plus des 300 000 dollars qui sont en réserve pour la ratification.

Le 15 janvier 1987, l'Alliance constutionnelle est parvenue à une «Entente sur la frontière et les constitutions en vue de la division des Territoires du Nord-Ouest». L'entente comporte une disposition prévoyant un processus officiel de ratification comprenant un plébiscite territorial sur la frontière proposée et, finalement, sur les dispositions des nouvelles constitutions territoriales. Le mois d'octobre 1991 a été désigné comme date cible de la division.

L'Assemblée législative a par la suite approuvé l'entente et a convenu de tenir un plébiscite le 20 mai 1987, à condition que les Dénés et les Métis et la FTN règlent le litige sur le chevauchement des terres revendiquées avant le 1er avril. Le fait que les Dénés, les Métis et les Inuit n'aient pas pu s'entendre signifie sans doute qu'il y aura un arrêt des travaux entourant cette question et que tous les groupes réexamineront probablement le sujet. Malgré le fait que le plébiscite n'a pas eu lieu le 20 mai, la longue histoire de cette question, l'appui constant dans l'ensemble des T. N.-O. à l'égard d'un changement politique et l'engagement solide des Inuit envers le concept du Nunavut feront en sorte que la question de la division ne sera pas mise de côté.

Le gouvernement fédéral a maintenu sa position selon laquelle le processus de division, le choix d'une frontière et l'élaboration de constitutions appropriées devraient être effectués dans le Nord. Cette approche répond aux aspirations à l'autodétermination politique des gens du Nord, mais encouragera en outre ceux-ci à être plus responsables et plus redevables sur le plan politique.

La protection, dans la Constitution, des droits découlant des traités et des droits ancestraux des Autochtones a eu des répercussions importantes sur les discussions concernant l'évolution politique vers la création des futurs territoires. Les groupes autochtones reconnaissent en général que les conventions relatives aux revendications foncières, bien qu'elles soient vitales et protégées par la Constitution, ne donnent pas de garanties suffisantes à l'égard de leurs droits ancestraux. Aussi estiment-ils que, dans le Nord, les nouvelles institutions politiques doivent être le complément des règlements des revendications et que les nouvelles constitutions territoriales doivent reconnaître et protéger leurs droits ancestraux. En effet, ils veulent définir l'autonomie gouvernementale des Indiens et des Inuit dans le cadre des institutions du gouvernement, non pas dans des structures distinctes comme c'est le cas dans d'autres régions du Canada. Le gouvernement fédéral dispose de la latitude nécessaire dans le Nord pour permettre aux gouvernements publics de se développer d'une façon qui serait impossible au sud du 60e parallèle.

Bien que les résidants du Nord s'attendent à établir leurs propres constitutions et des institutions gouvernementales qui soient le reflet de la société unique présente dans le Nord, le gouvernement fédéral a tout intérêt à s'assurer que l'évolution constitutionnelle du Nord soit conforme à la *Loi constitutionnelle* et à la *Charte canadienne des droits et libertés*, qu'elle donne lieu à la création d'un gouvernement public stable, qu'elle réponde convenablement aux aspirations à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, surtout au niveau des collectivités, et, enfin, qu'elle assure la prestation de services publics convenables. Le gouvernement fédéral est en outre concerné par le coût de l'administration publique d'une région d'une telle superficie et d'une telle diversité.

Bien que la stratégie du gouvernement fédéral préconise la non-intervention, elle se fonde sur les principes suivants :

(i) les gouvernements du Nord seront des gouvernements publics;

(ii) les structures et les processus gouvernementaux du Nord devront à la fois respecter les règlements des revendications globales et répondre aux intérêts politiques et culturels des Autochtones et des non-Autochtones vivant dans le Nord;

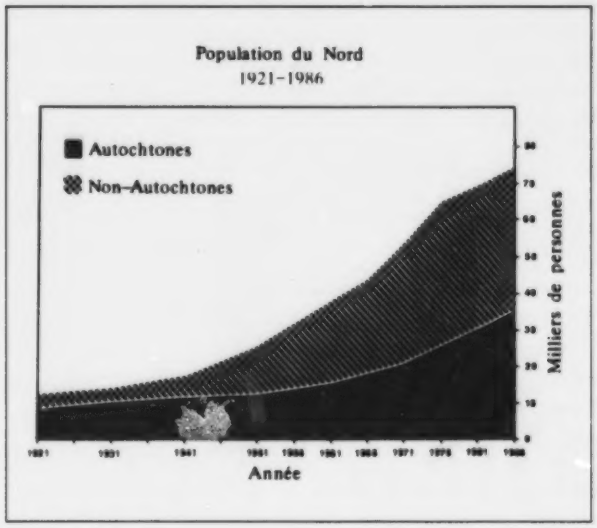
(iii) les droits politiques des Autochtones du Nord seront traités en priorité dans le processus de l'évolution politique du Nord.

Évolution économique

Les attentes politiques du Nord sont sérieuses et ont pris de l'ampleur au fil des années. L'accroissement rapide de la population et l'adoption de plus en plus marquée du style de vie du Sud, qui va de pair avec certaines exigences de consommation et de niveau de vie, ont fait de la création d'emplois une priorité. Néanmoins, la réalisation de ces attentes est en définitive étroitement liée à la capacité de l'économie du Nord de fournir des emplois et des recettes fiscales et gouvernementales. Les pages suivantes font état des tendances et des perspectives importantes qui caractérisent l'économie du Nord.

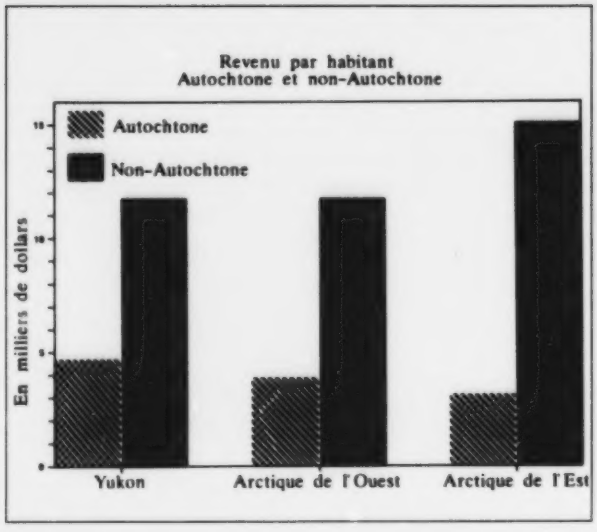
Au cours des quinze dernières années, la croissance économique dans le Nord reposait sur l'augmentation rapide des dépenses gouvernementales et du nombre d'emplois, de la prospection pétrolière et gazière, de l'industrie minière et, à un degré moindre, de l'exploitation des ressources renouvelables et du tourisme. Au cours de la prochaine décennie, la situation sera bien différente. L'expansion du gouvernement ne peut pas continuer au même rythme. Les perspectives d'avenir en matière de pétrole et de gaz sont incertaines et imprévisibles. L'industrie minière conservera son importance, mais elle risque de générer moins d'emplois en raison de la concurrence internationale et des besoins capitalistiques. En d'autres termes, le tourisme et la commercialisation du secteur des ressources renouvelables joueront un rôle relativement plus grand dans la création d'emplois destinés à une population dont le nombre s'accroît rapidement.

La population des territoires du Nord est passée de 25 000 habitants en 1951 à 75 500 en 1986, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,6 p. 100, ce qui représente environ le double de la moyenne nationale. Dans l'intervalle, la composition ethnique s'est modifiée : la population autochtone était alors majoritaire tandis que maintenant les non-Autochtones sont légèrement plus nombreux.

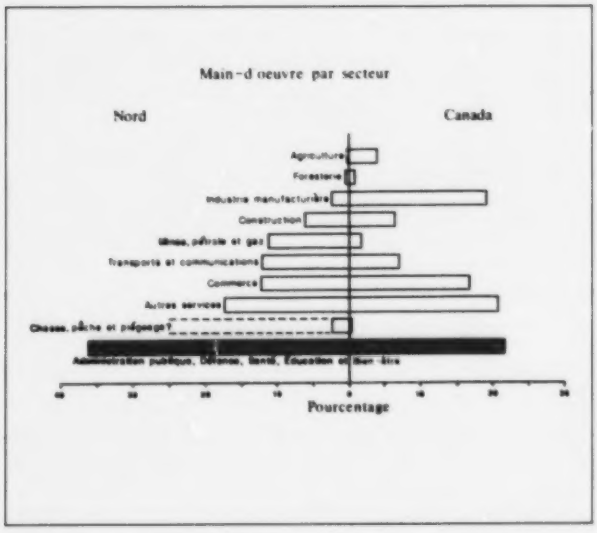


Dans les T. N.-O., plus de 52 000 personnes vivent dans 65 agglomérations et camps répartis sur 3,4 millions de kilomètres carrés, c'est-à-dire une superficie une fois et demie la superficie totale des trois provinces des Prairies. La population autochtone, dont le taux de croissance est l'un des plus élevé au Canada, représente environ 58,6 p. 100 de la population totale des territoires (41,5 p. 100 de non-Autochtones, 16 p. 100 de Dénés, 35 p. 100 d'Inuit, 5,5 p. 100 de Métis et 2 p. 100 d'Autochtones de diverses origines). Le Yukon, occupant une superficie de 482 515 kilomètres carrés, soit environ les deux tiers de la superficie de la Saskatchewan, compte 23 000 habitants parmi lesquels on retrouve 5 000 Autochtones.

Dans les deux territoires, le revenu moyen par habitant et par famille dépasse la moyenne nationale. Cependant, dans les plus petites collectivités, le revenu des Autochtones représente environ le tiers de celui des non-Autochtones. Les habitants du Nord non autochtones se rangent parmi les Canadiens les plus instruits, alors que, en dépit de certains progrès qui ont été enregistrés, le niveau d'instruction des Autochtones demeure inférieur aux normes nationales. Le tableau suivant donne le revenu par habitant pour les Autochtones et les non-Autochtones en 1980.



Le gouvernement est le principal employeur dans le Nord; il offre de 30 à 40 p. cent du total des emplois. Dans le secteur privé, l'industrie minière constitue l'activité la plus importante, mais à l'exception de l'or, les perspectives actuelles dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas brillantes. Au Yukon, l'exploitation minière a accusé une baisse au début des années 80, mais les activités ont repris depuis. L'exploitation pétrolière et gazière dans les Territoires du Nord-Ouest a eu des répercussions économiques considérables sur bon nombre de collectivités, mais, en raison des prix peu élevés du pétrole et du gaz, des résultats inégaux des prospections effectuées jusqu'à ce jour et de l'interruption du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP), elle jouera un rôle beaucoup moins important à moyen terme.



Au Yukon, le tourisme occupe le troisième rang parmi les secteurs les plus importants, soit juste après le gouvernement et l'industrie minière, quoiqu'une bonne partie de l'emploi, dans ce secteur, soit saisonnier. Entre 1970 et 1986, le nombre de personnes entrées dans le territoire aux postes frontaliers est passé de 156 000 à 400 000. Les dépenses des visiteurs sont passées de 10 millions à 91 millions de dollars. En 1986, quelque mille établissements et services avaient bénéficié des activités reliées au tourisme. Dans les T. N.-O., la plupart de ces activités se déroulent dans l'Ouest, où les collectivités sont plus accessibles par route et par voie aérienne. En dépit de son énorme potentiel, le tourisme n'est pas encore très bien développé. On n'a compté que 47 500 touristes en 1986, qui ont produit 50 millions de dollars de recettes. Cependant, plus de 500 petites entreprises en ont bénéficié.

Les activités reliées aux ressources renouvelables comportent l'utilisation et la gestion de la faune terrestre, des poissons et des mammifères marins, ainsi que des forêts et de l'agriculture. Quoique ces activités aient tendance à être réduites et à s'ajouter à d'autres sources de revenu, elles n'en demeurent pas moins très importantes pour le bien-être des collectivités du Nord, et cela est particulièrement vrai pour les Autochtones. En effet, de nombreux Autochtones tirent plus de la moitié de leur nourriture directement de la nature. Le piégeage et, dans l'Arctique de l'Est, la chasse au phoque, sont depuis longtemps des sources de liquidités.

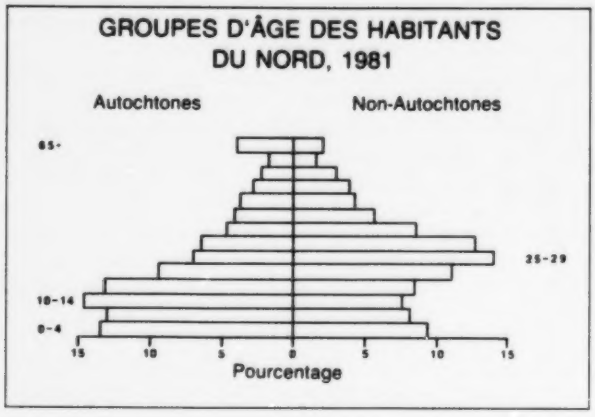
Les forêts du Yukon produisent surtout du bois de chauffage, des billots de sciage, des billes rondes, des collections de semence et du bois de dimension, pour une production de plus de 2 millions de dollars par an. Le secteur de l'industrie forestière a donné des emplois à temps plein à plus de 30 personnes tous les ans au cours des cinq dernières années, dans trois scieries à temps plein et dans 16 autres à temps partiel. Le secteur forestier a alimenté, dans les T. N.-O., 10 scieries qui ont produit des billes, des billots de sciage et du bois de chauffage d'une valeur estimée à environ 5 millions de dollars au cours des dernières années. Le bois de chauffage est toujours utilisé dans les petites localités et peut être consommé en quantité plus grande que le bois de sciage.

Perspectives économiques

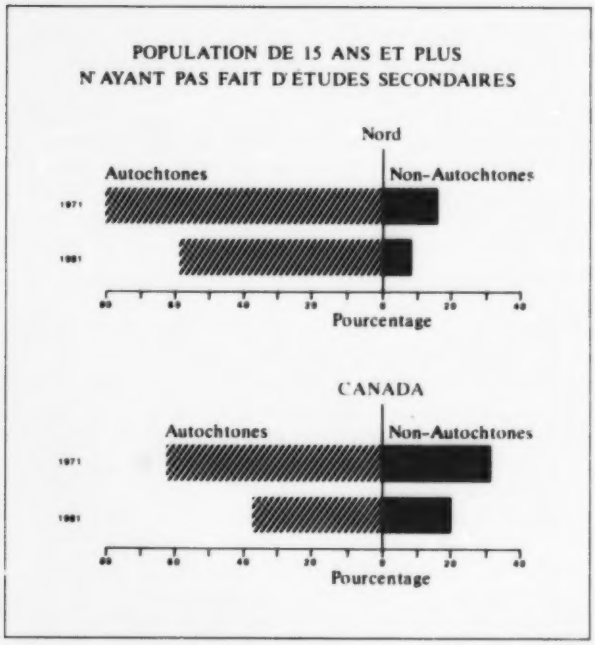
Les trois facteurs qui soulignent la nécessité de réévaluer l'actuelle politique économique du Nord sont les pressions démographiques, le ralentissement des principales activités reliées aux ressources, et la dépendance de l'économie du Nord sur les dépenses gouvernementales.

Pressions démographiques

Lorsqu'on examine la démographie de la population autochtone du Nord en fonction des perspectives économiques relatives aux territoires, on est porté à penser que la situation est à la veille d'atteindre un point critique. Le taux de chômage chez les Autochtones du Nord, correspondant à 50 p. 100 dans certaines collectivités, est l'un des plus élevés au Canada. Cette situation est envenimée par le fait que 55 p. 100 de la population autochtone est âgée de moins de 20 ans et qu'elle vient tout juste de faire son entrée sur le marché du travail. Par contre, plus de la moitié des non-Autochtones, dont bon nombre occupent des postes de premier plan dans les catégories administratives, techniques et professionnelles, font partie du groupe d'âge allant de 20 à 45 ans.



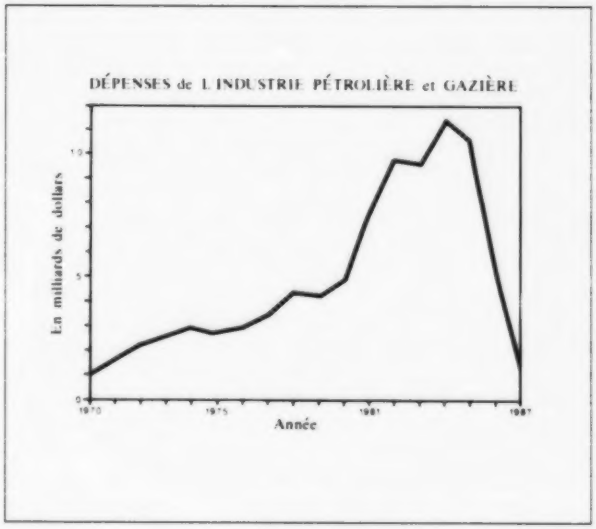
La possibilité de remplacer les employés non autochtones par des Autochtones du Nord, diminuant ainsi le chômage chez ces derniers, est limitée par le faible niveau d'instruction des Autochtones et la grande dispersion des agglomérations autochtones. De plus, les conditions exceptionnelles qui ont favorisé récemment l'adaptation rapide de la main-d'oeuvre, notamment les travaux de prospection du pétrole et du gaz dans la mer de Beaufort, n'existent plus depuis la baisse mondiale des prix du pétrole.



Ralentissement des principales activités liées aux ressources

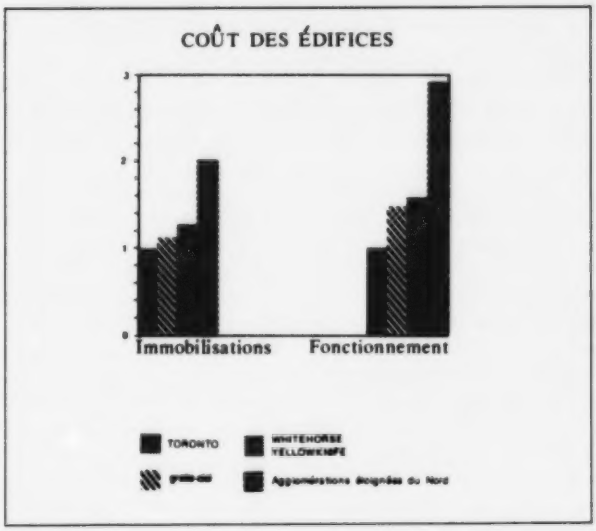
Au cours des deux dernières décennies, l'exploitation minière, pétrolière et gazière a pris une importance particulière comme source de revenus et d'emplois dans les territoires. Cependant, les conditions qui prévalent sur le marché mondial à l'heure actuelle ont tellement changé que les grandes industries reliées aux ressources ne peuvent plus s'attendre à poursuivre l'activité qu'elles ont connue dans le passé. Les autres secteurs de développement, comme ceux du tourisme et des ressources renouvelables, seront peut-être en mesure de gagner du terrain, mais la plupart d'entre eux sont très peu avancés comparativement à leur potentiel économique. Pendant les quelques prochaines années, les Autochtones du Nord seront vraisemblablement en chômage ou ils ne travailleront que de temps à autre dans un marché du travail réduit. Bien que de nombreux Autochtones puissent compter davantage sur la chasse et la pêche pour se nourrir pendant les périodes où l'emploi est limité, la plupart d'entre eux ne peuvent plus s'adonner à ces activités sans disposer de l'argent que leur procure un emploi rémunéré. Qui plus est, l'accroissement de la population autochtone soulève la question de savoir dans quelle mesure des ressources fauniques facilement accessibles à partir des collectivités peuvent supporter l'augmentation de la chasse sans être menacées d'épuisement.

Même si les principales industries liées aux ressources fonctionnent actuellement au ralenti, ce n'est qu'une question de temps avant qu'elles aient de nouveau besoin de réponses rapides et claires du gouvernement quant aux conditions qui leur permettront d'entrevoir des perspectives favorables et de passer à l'action. Les programmes comme le Programme d'initiatives pétrolières et gazières dans le Nord devraient se poursuivre et, au besoin, être modifiés en fonction des conditions changeantes afin que le gouvernement demeure capable de réagir rapidement et en connaissance de cause aux initiatives du milieu industriel.

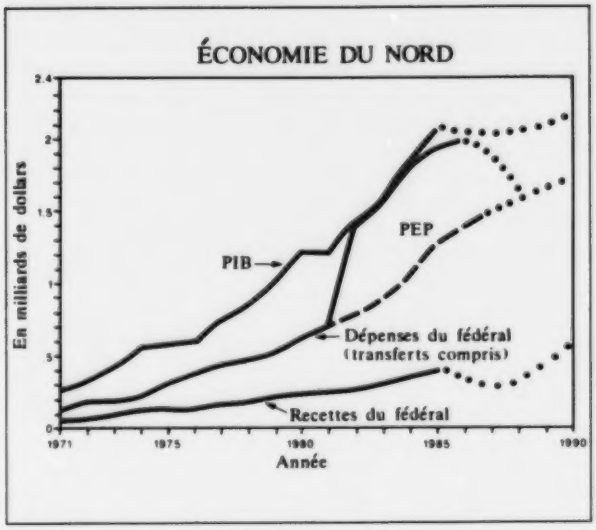


Dépenses gouvernementales

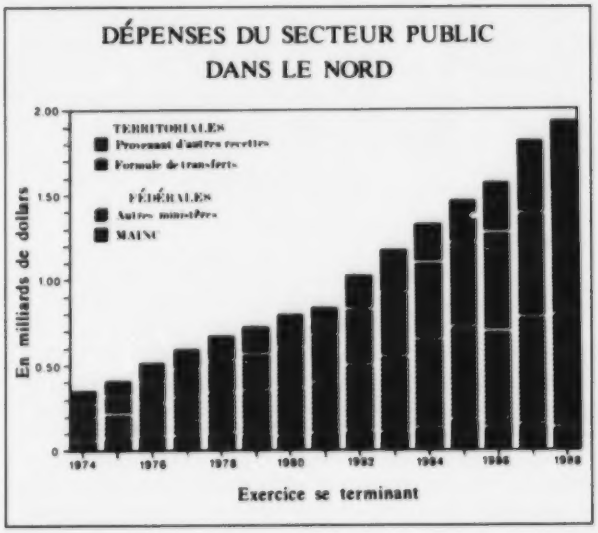
Au cours des quatre dernières décennies, les dépenses gouvernementales ont été le moteur principal de l'économie du Nord. Dans les années 50, des sommes importantes furent déboursées du fait que le Nord était loin derrière le reste du Canada en ce qui concerne l'infrastructure sociale fondamentale. Il y avait peu de maisons, d'écoles, d'hôpitaux ou de postes sanitaires. La plupart des dépenses gouvernementales ont été consacrées à l'amélioration, selon les normes nationales, de la qualité des services publics offerts dans les petites collectivités éloignées, objectif qui n'a pas encore été complètement atteint.



Les coûts par personne de la prestation de services aux habitants du Nord sont très élevés en raison de la petite taille des collectivités, des grandes distances à parcourir et des rigueurs du climat. À titre d'exemple, le graphique montre que les coûts d'immobilisation et de fonctionnement d'un édifice à Whitehorse ou à Yellowknife sont presque du double de ceux d'un édifice comparable à Toronto. La différence dans les coûts augmente encore pour les collectivités plus éloignées du Nord. L'écart serait semblable dans l'évaluation d'autres indicateurs comme l'éducation ou les services de santé.



De 1971 à 1985, les dépenses fédérales dans les territoires sont passées de 131 millions de dollars à 1 933 millions de dollars, si l'on tient compte des paiements de transfert versés aux gouvernements territoriaux et, depuis 1982, des paiements effectués dans le cadre du PESP. Même si l'on exclut ces derniers, les dépenses fédérales étaient en 1985 de l'ordre de 1 262 millions de dollars. Inversement, les recettes que le gouvernement fédéral a tirées des territoires ont toujours été inférieures aux dépenses qu'il a engagées : en 1971, elles représentaient 45 p. 100 des dépenses et en 1985, 20 p 100 (ou 30 p. 100, si l'on ne tient pas compte des versements effectués dans le cadre du PESP). Mis à part le PESP, les transferts aux gouvernements territoriaux restent la principale composante des dépenses fédérales dans le Nord. Ces dépenses sont passées de 64 millions de dollars en 1971, à 680 millions de dollars en 1985, soit de 49 p. 100 à 54 p. 100 des dépenses fédérales dans le Nord.



Depuis 1974, les dépenses totales engagées pour les territoires (mais pas nécessairement dans ceux-ci) par le secteur public, sauf en ce qui concerne les subventions accordées dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP), ont connu un taux annuel moyen d'augmentation de 13,2 p. 100. Après avoir fait le compte de l'inflation, il est vrai de dire que les dépenses du gouvernement dans le Nord ont doublé au cours de la période allant de 1973-1974 à 1987-1988. Proportionnellement aux dépenses totales, les dépenses du gouvernement territorial sont passées de 45 p. 100, en 1973-1974, à 55 p. 100, en 1985-1986. Bien qu'une importante portion des dépenses territoriales ait toujours été financée par les paiements de transfert du gouvernement fédéral, une augmentation de 10 p. 100 indique un transfert substantiel des responsabilités fédérales en matière de dépenses.

Ressources renouvelables et tourisme

Étant donné que les principaux secteurs de ressources non renouvelables accusent une certaine baisse, le tourisme et l'usage commercial des ressources renouvelables pourraient jouer un plus grand rôle dans la création d'emplois destinés à une population en pleine croissance. Au Yukon, le tourisme a de bonnes chances de se développer davantage en raison du caractère exceptionnel de l'histoire de ce territoire, de sa situation favorable à proximité de l'Alaska, de la qualité de l'infrastructure des transports et des avantages naturels qu'offre la géographie du Yukon. Le succès obtenu par le pavillon des Territoires du Nord-Ouest lors de l'Expo 86 et l'intérêt accru qui anime l'industrie touristique américaine permettent d'envisager la possibilité d'une augmentation importante du tourisme dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, si cette possibilité soulève de grands espoirs, les impératifs qu'elle engendre ne sont pas des moindres. Dans les deux territoires, les gouvernements sont conscients que l'organisation raffinée de voyages conçus spécialement pour les consommateurs nord-américains bien nantis serait une condition préalable au succès.

L'utilisation commerciale des ressources renouvelables pourrait jouer un plus grand rôle que par le passé. Les produits alimentaires originaires du Nord, comme l'omble de l'Arctique et le corégone, ont déjà fait leur marque sur le marché canadien et international des produits de qualité. Les viandes de renne et de boeuf musqué ont eu beaucoup de succès lors de l'Expo 86. Néanmoins, le Canada accuse encore un certain retard sur les autres pays nordiques, comme les pays scandinaves, dans la mise en valeur des aliments nordiques. Il y aurait encore beaucoup à faire dans certaines parties du Nord, notamment en ce qui concerne l'agriculture locale, la culture en serre et l'usage du bois de charpente local pour la construction de maisons.

En collaboration avec les gouvernements territoriaux, le gouvernement fédéral finance plusieurs programmes destinés à développer l'économie locale par l'intermédiaire des petites entreprises, du tourisme et des projets liés aux ressources. Parmi ces programmes, mentionnons l'Entente de développement économique (EDE) conclue entre le Canada et les Territoires du Nord-Ouest, l'Entente de développement économique conclue entre le Canada et le Yukon, le Programme de développement économique des Inuit, la Caisse de prêts aux Esquimaux, le Programme d'aide aux coopératives (1983) et le programme spécial ARDA (Accord sur l'aménagement rural et le développement agricole). Ces programmes ont influé considérablement sur le développement local dans une région où il est extrêmement difficile de se procurer du capital, des compétences en gestion, des marchés et, enfin, l'appui institutionnel de base que les régions plus avancées sur le plan économique tiennent pour acquis.

L'importance croissante de l'utilisation des ressources renouvelables et du tourisme pour l'économie du Nord rendra nécessaire la conservation et le développement de la base de ressources et des institutions à l'appui. Ceci signifie qu'il faudra arriver à des niveaux durables d'exploitation de la faune, du poisson, des mammifères marins, des forêts et des produits agricoles, et assurer le maintien des systèmes naturels qui les produisent. Le tourisme se rapporte aux parcs et aux services connexes. L'appui accordé par le gouvernement fédéral à ces activités, telles que mentionnées dans l'Initiative d'intégration des questions environnementales et économiques, peut être réalisé dans le cadre des EDE et d'autres mécanismes.

Utilisation des ressources gouvernementales

En raison des tendances démographiques, des attentes grandissantes, des besoins socio-économiques réels et des coûts élevés, l'écart entre les dépenses gouvernementales engagées dans le Nord et les recettes qui en proviennent est appelé à grandir plutôt qu'à diminuer. Les recettes fédérales peuvent diminuer davantage en raison du ralentissement des activités pétrolières, gazières et minières. Les dépenses fédérales, y compris le coût des transferts aux territoires, continueront probablement à augmenter, malgré que le taux pourrait être modéré si, par exemple, les gouvernements territoriaux prélevaient plus de recettes dans leur domaine fiscal respectif et si les collectivités pouvaient compter davantage sur leurs propres moyens, comme les activités découlant de l'industrie du tourisme. Les dépenses fédérales directes pourraient également être réduites si les gouvernements territoriaux pouvaient obtenir une partie des ressources des territoires. Cependant, il faut s'attendre à ce que, pendant les quinze prochaines années, les recettes de ce genre ne soient pas vraiment aussi élevées que par le passé.

Compte tenu de la politique de restrictions financières du gouvernement fédéral, il faut absolument que les ressources existantes soient bien utilisées en fonction des besoins et des objectifs actuels. Les services gouvernementaux pourraient être offerts par des moyens plus efficaces et plus satisfaisants que ceux qui sont présentement utilisés. Par exemple, on pourrait avoir recours à des services gouvernementaux plus décentralisés et à des programmes d'action positive pour améliorer la représentation des habitants du Nord de longue date au sein de la fonction publique.

LE NORD : UN INTÉRÊT NATIONAL

Au cours des années 80, la souveraineté du Canada dans l'Arctique est devenue la plus importante question d'intérêt national dans le Nord et une priorité pour le gouvernement. Depuis le passage du brise-glace *Polar Sea*, de la Garde côtière américaine, dans le Passage du Nord-Ouest en août 1985, le gouvernement a entrepris une série de mesures pour affirmer sa souveraineté sur les eaux archipélagiques du Canada. Ces mesures comprennent l'établissement de lignes de base

droites autour du périmètre de l'archipel, l'adoption de la *Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes*, la construction d'un brise-glace polaire de classe 8 et l'augmentation de la surveillance militaire dans l'Arctique. Le ministre du MAINC a également été chargé d'assumer le rôle principal dans un certain nombre d'initiatives précises comprenant l'élaboration de recommandations pour créer une commission canadienne d'études polaires, le règlement rapide des revendications territoriales des Inuit, le règlement rapide des questions constitutionnelles touchant les T. N.-O. et l'élaboration de stratégies à long terme visant l'utilisation du Passage du Nord-Ouest.

Le rapport sur les Relations extérieures du Canada, qui a été déposé au Parlement le 4 décembre 1986, constitue également un important énoncé de la politique extérieure du Canada, énoncé dans lequel les problèmes relatifs à l'Arctique et au Nord circumpolaire ont une place des plus éminentes. Le rapport souligne l'importance des arrangements bilatéraux pris avec les nations circumpolaires sur différentes questions de nature scientifique, socio-économique, culturelle et environnementale, sur la navigation et sur l'industrialisation. Il recommande également la modification de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* en prévision du jour où l'Extrême Arctique sera ouvert à la navigation commerciale.

Bien que le rôle du gouvernement fédéral dans le Nord se transforme, celui-ci maintiendra son intérêt particulier pour le Nord. De plus en plus, les régions arctiques attirent l'attention nationale et internationale. Cette attention couvre une grande variété de sujets comme la sécurité nationale, l'évolution politique du Nord, son potentiel économique, l'élargissement de nos connaissances scientifiques sur l'Arctique grâce à la création d'un centre de recherche axé sur le Nord, la protection de son environnement unique, la conservation des régions naturelles d'importance nationale, et la protection des droits ancestraux des Autochtones. Cette convergence des intérêts et des activités fait qu'il est de plus en plus important d'assurer l'uniformité et l'intégrité de la politique. Le transfert au Nord de ses responsabilités de type provincial permettra au gouvernement fédéral de mieux réorienter ses efforts vers ces importantes questions nationales.

La constitution de gouvernements forts et indépendants dans le Nord n'est pas seulement importante pour l'évolution du Nord, mais va tout à fait dans le sens de l'intérêt national. L'utilisation et l'occupation pacifiques du Nord canadien constituent en soi la plus puissante expression de la souveraineté du Canada dans l'Arctique et un des principaux facteurs dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une stratégie politique et économique pour le Nord. En dernière analyse, l'instauration de gouvernements pleinement responsables, forts et redevables à leurs commettants, appuyés par des économies régionales viables, n'est pas seulement un objectif souhaitable pour les habitants du Nord, mais s'avère une question importante pour tous les Canadiens.